

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Corso di laurea magistrale in Giurisprudenza

Tesi di laurea

AMBIENTE SVENDUTO

Studio ed analisi del processo penale dell'ILVA di Taranto

Laureando

Simone Spinelli

Anno accademico 2018/2019

Indice generale

Introduzione	7
Capitolo 1 – Storia dello stabilimento	
1.1 – La nascita dello stabilimento	9
1.2 – Il raddoppio e la “vertenza Taranto”	11
1.3 – La privatizzazione e l’avvento del gruppo Riva	14
1.4 – L’esplosione della questione ambientale	18
1.5 – L’inchiesta “Ambiente Svenduto”	21
1.6 – I decreti “salva ILVA” e la nuova privatizzazione	23
1.7 – La nuova proprietà di ArcelorMittal	24
Capitolo 2 – Breve analisi del processo produttivo dello stabilimento	27
Capitolo 3 – La vicenda giudiziaria	
3.1 – Profili penalistici e ipotesi di reato	29
3.2 – Associazione per delinquere	34
3.3 – Disastro ambientale	36
3.4 – Omissione dolosa di cautele	53
3.5 – Avvelenamento di acque e di sostanze alimentari	62
3.6 – Superamento delle soglie	67
3.7 – Analisi della condotta inquinante	69
3.8 – Costi umani	72
3.9 – Uso delle perizie nel processo	73
3.10 – Analisi delle aree del siderurgico interessate dalle perizie	75
3.11 – Conclusioni emergenti da perizie e sentenze	76
Capitolo 4 – Studio di diritto penale – ambientale	
4.1 – Il concetto di “ambiente” nel sistema legislativo italiano	81
4.2 – Diffusione di una coscienza ambientale	82
4.3 – Inquinamento atmosferico	83
4.4 – Strumenti di valutazione e di tutela ambientale integrata	86
4.5 – Reati e figure di inquinamento	89
4.6 – VAS, VIA, AIA	91
4.7 – Bonifica e ripristino	93
Capitolo 5 – Utili esempi di riconversioni eco-compatibili e alternative di sviluppo	
5.1 – Cornigliano: dalla chiusura dell’area a caldo alla riconversione del siderurgico	99
5.2 – VoestAlpine: compatibilità ambientale e fabbrica modello	101
5.3 – Ruhr: tra naturalizzazione, innovazione e cultura	103
5.4 – Pittsburgh: da città dell’acciaio a città di ricerca e innovazione	106

Capitolo 6 – Conclusioni	109
Ringraziamenti	111
Bibliografia	
Libri e testi di riferimento	113
Articoli su periodici	114
Rapporti tecnici	115
Sitografia	116

Introduzione

Questo lavoro prende ad esempio il caso dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto, ne ricostruisce la storia perché emblematica delle logiche e soprattutto delle carenze che hanno caratterizzato fino ad oggi la maggior parte della programmazione pubblica italiana in materia ambientale, concentrandosi principalmente sul processo penale iniziato nel 2012. Un caso scuola, tutt'altro che isolato nel Paese, che aiuta a riflettere su quali prospettive di sviluppo e programmazione risultano più impellenti per la nostra economia e per il nostro benessere, dato che le conseguenze di tali scelte si ripercuotono ancora oggi. La ricerca è basata sullo studio e sulla ricostruzione delle fasi e dei tratti caratterizzanti la vita del siderurgico tarantino. Saranno ricostruite le analisi dei vari provvedimenti, delle leggi, delle indagini epidemiologiche e, principalmente, dei procedimenti della magistratura, con un focus particolare sul processo ai vertici del gruppo Riva.

Nel capitolo 1 viene analizzata la storia dello stabilimento, facendo riferimento al periodo di gestione pubblica con l'ITALSIDER, privata con il Gruppo Riva fino ad arrivare ai giorni nostri con la nuova proprietà di ArcelorMittal.

Nel capitolo 2 si delinea una breve analisi del processo produttivo dello stabilimento, sottolineando alcune criticità emerse dalle analisi epidemiologiche e dagli studi scientifici che fungono da presupposto per il processo penale del 2012.

Il capitolo 3, quello centrale all'interno di questo elaborato, approfondisce la vicenda giudiziaria iniziata nel 2012, che vede coinvolti vertici privati ed esponenti della politica, con i vari capi di accusa del processo analizzati singolarmente, fino ad arrivare alle sentenze ad oggi passate in giudicato e ai procedimenti ancora pendenti.

Nel capitolo 4, con una trattazione a partire dal caso ILVA di Taranto, si evidenziano alcune carenze del sistema legislativo statale e comunitario in materia ambientale, sottolineando come il caso di Taranto rappresenti l'emblema di tale politica.

Il capitolo 5 propone gli esempi di riconversioni industriali e programmazioni alternative dello sviluppo locale, confrontando il caso Taranto con diverse realtà europee e non.

Nel capitolo 6, quello conclusivo di questo lavoro, si propongono considerazioni finali, avviando una riflessione che, a partire dal caso in esame, punta a suggerire alcune soluzioni auspicabili.

Per lo studio, sono state utilizzate leggi, articoli di giornali, analisi scientifiche ed epidemiologiche, dichiarazioni pubbliche e scritti di varia natura, che vengono citati alla fine dell'elaborato.

Capitolo 1 – Storia dello stabilimento

1.1 - La nascita dello stabilimento

L'atto di costituzione del Consorzio ILVA risale al febbraio 1911, consorzio che nasce dalla fusione delle attività siderurgiche dei gruppi Elba (operante a Portoferraio-Livorno) e Terni, con la famiglia romana Bondi, che aveva realizzato un altoforno nell'impianto di Piombino (Livorno).

Nel 1918 il gruppo di base Elba-Terni costituisce le società "ILVA Alti forni" e "ILVA acciaierie d'Italia", con un capitale sociale stimato in dodici milioni di lire, aumentati nel 1931 fino a venti milioni di lire. La crisi economica, però, sofferta dall'intera Europa nel periodo tra le due guerre mondiali, trascina gli stabilimenti siderurgici maggiori (tra cui quelli di Genova, Piombino e Bagnoli) prima nelle mani delle banche, quindi, col tracollo di queste ultime, in quelle dell'IRI (Istituto per la ricostruzione industriale), che li affida ad una società finanziaria controllata creata ad hoc, FINSIDER. È il 1937.

Momento fondamentale della storia del gruppo ILVA (e quindi di riflesso della storia della città di Taranto) è il 1949, anno in cui viene nominato presidente di FINSIDER Oscar Sinigaglia¹, ingegnere ed industriale romano, che specializza gli stabilimenti del gruppo in campi specifici della produzione dell'acciaio: Cornigliano-Napoli nel campo dei laminati piani, Bagnoli in quello dei laminati lunghi di piccola dimensione, Piombino nei laminati lunghi di grandi dimensioni, Terni in acciai speciali. È qui che inizia il dibattito sulla realizzazione di un nuovo stabilimento a ciclo integrale (il IV) da insediare nel Mezzogiorno².

L'idea di rendere la città di Taranto un grande polo industriale per il Meridione nel frattempo era già stata palesata quando i vertici cittadini della Democrazia Cristiana³ (tra tutti va ricordato Raffaele Leone, futuro sindaco della città ionica) promossero prima l'ampliamento dell'Arsenale Militare, costruito nella città tra il 1883 e il 1889 e ingrandito sul finire del 1949, e poi la creazione della società Cantieri Navali di Taranto (CNT) (1951), che sul finire degli anni '50 entra in crisi, causando i primi licenziamenti di massa. È in questo momento storico che il dibattito sulla realizzazione di un nuovo stabilimento siderurgico inizia a coincidere con la situazione di Taranto, tanto che una rappresentanza di FINSIDER, nel 1956, si reca nella città ionica per verificare le caratteristiche del territorio, ricavandone un'impressione più che favorevole.

È sul finire del 1957 che la questione del siderurgico meridionale diventa di pubblico dominio, con interrogazioni parlamentari e dibattiti sui maggiori quotidiani nazionali. L'ing. Carli, direttore centrale di FINSIDER, si reca nuovamente a Taranto. Egli scrive: *"La scelta di Taranto è sicuramente la più opportuna per la creazione di un nuovo*

¹ Oscar Sinigaglia (1877 – 1953) è stato presidente, dal 1945 fino alla sua morte, della FINSIDER, società del gruppo IRI. Ingegnere ed industriale italiano, ha gettato le basi per la ricostruzione e il risanamento della siderurgia italiana, creando lo stabilimento siderurgico di Cornigliano (GE), a lui intitolato.

² Bonelli F., *Acciaio per l'industrializzazione. Contributi allo studio del problema siderurgico italiano*. Einaudi, Torino 1982

³ Archivi parlamentari Camera dei Deputati – Documenti e Disegni di legge e relazioni, *Assunzione da parte dell'IRI della gestione dell'ampliamento industriale al Meridione d'Italia*

impianto a ciclo integrale. Fra le ragioni che depongono a favore dell'ubicazione ionica vi sono: la presenza in loco di un grandioso, sicuro e attrezzato porto naturale, che ridurrà i costi dell'allestimento dello scalo marittimo; nodi ferroviari e stradali per lo smistamento dei prodotti; maestranze locali qualificate per lavori industriali; relativa vicinanza alle fonti di approvvigionamento di materie prime in Nord Africa e India; prossimità ai mercati di esportazione del Mediterraneo e del Medio Oriente"⁴.

Con il passaggio dei Cantieri sotto la gestione dell'IRI, si decide per una forte riduzione delle maestranze, una chiusura progressiva degli impianti meno efficienti e la specializzazione dell'impianto, trasformandolo in officine di riparazione. È in questo contesto che il 20 giugno 1959 il Comitato interministeriale per le partecipazioni statali comunica che il IV centro siderurgico sarebbe sorto nella città di Taranto.

La gestione dello stabilimento viene assunta da una nuova azienda, ITALSIDER⁵, creata dalla fusione tra ILVA, Cornigliano e Terni. È la nascita di una tra le più grandi imprese siderurgiche europee.

Il 9 luglio 1960 viene posta la prima pietra del siderurgico.

Insieme all'individuazione dell'area dell'insediamento (superficie che si estende per circa 3.5 km a nord di Taranto, delimitata ad ovest dalla via Appia, ad est dalla strada provinciale per il comune di Statte e a nord dalle colline poste nell'entroterra della città⁶), l'ITALSIDER prepara un progetto per la realizzazione di una "zona industriale di Taranto", creando così il CONSORZIO ASI (Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Taranto), che al proprio interno accoglie il Comune stesso, la Regione, lo Stato Italiano e la Cassa del Mezzogiorno.

È il più grande investimento economico fatto al Meridione da parte dello Stato Italiano dalla fine del Secondo conflitto bellico mondiale.

Nel novembre del 1964 viene effettuata la prima colata del centro siderurgico alla presenza dell'allora Presidente del Consiglio pro tempore, Aldo Moro. La realizzazione, seppur aveva incontrato alcune difficoltà dovute principalmente all'esproprio da parte dello Stato delle terre interessate alla costruzione dello stabilimento⁷, aveva rispettato i tempi previsti dall'IRI; i lavori vengono affidati a grandi imprese nazionali (la maggioranza delle quali a partecipazione statale); queste a loro volta sub appaltano le mansioni meno qualificate a centinaia di imprese locali, che impiegano un totale di circa 25 mila addetti.

La svolta industriale della città viene ancor più rafforzata dall'entrata in funzione dello stabilimento CEMENTIR, società sempre del gruppo IRI (che trae dal siderurgico la loppa, scoria della lavorazione dell'altoforno, per realizzare cemento) e della SANAC, partecipata IRI, specializzata nella produzione dei refrattari. Inoltre, grazie alla legge 167/1962, viene inaugurato nel 1966 il quartiere di edilizia popolare di Paolo VI, proprio per i lavoratori dello stabilimento siderurgico⁸. Per la città di Taranto inizia un periodo di intensa speculazione edilizia che porta sia all'espansione della città stessa verso est e sia all'ampliamento dei quartieri esistenti. Uno sviluppo edilizio non armonico, quasi

⁴ Romeo S., *L'acciaio in fumo. L'ILVA di Taranto dal 1945 ad oggi*. Donzelli Editore, Roma, Febbraio 2019

⁵ Nell'ITALSIDER confluiscono anche Marghera, S. Giovanni Valdarno, Trieste, Novi Ligure e Lovere.

⁶ *Descrizione e Caratterizzazione della zona proposta per il IV centro siderurgico italiano*, Archivi del Comune di Taranto

⁷ *Espropriazione terreni per la costruzione del IV centro siderurgico di Taranto*, Archivi del Comune di Taranto

⁸ Fonte: sito del Comune di Taranto <https://www.comune.taranto.it/>

spasmodico, che ridisegna la città e la rende ineluttabilmente dipendente dal nuovo centro siderurgico. I danni di questa irrefrenabile corsa verranno svelati negli anni a venire.

Nel 1969, mentre il quotidiano “L’Unità” denuncia oltre 45 mila feriti e 165 morti dall’avvio dei lavori per la realizzazione dell’impianto⁹, il neo-nato comitato tecnico consultivo sulla siderurgia rende pubblico il rapporto secondo il quale, nell’ottica di un arco temporale medio-lungo, la costruzione del IV centro siderurgico appare come “*una scelta economica sbagliata, dato che l’impianto stesso risulta arretrato e non pronto a fronteggiare le sfide mondiali*”¹⁰.

1.2 - Il raddoppio e la “vertenza Taranto”

A causa del ritardo di produzione accumulato in pochi anni e della arretratezza degli impianti, FINSIDER, oltre che chiedere numerosi finanziamenti a fondo perduto allo Stato italiano (concessi più volte tra il 1969 e il 1971), decide il raddoppio della produzione nel centro di Taranto rispetto all’ipotesi di ampliamento dell’insediamento di Piombino¹¹. La città jonica avrebbe potuto beneficiare delle agevolazioni per gli investimenti nel Mezzogiorno¹², abbattendo così l’onere in capo a FINSIDER; da questo punto di vista, l’ipotesi di Piombino sarebbe risultata conveniente solo se lo Stato avesse messo in campo leggi speciali a favore della siderurgia, come nel frattempo avveniva in altri Paesi CECA. In sostanza, in questa scelta, prevalsero idee economiche piuttosto che considerazioni di carattere propriamente industriale. I vertici FINSIDER (e in particolare l’allora Presidente Alberto Capanna) riuscirono a legittimare così la propria leadership e la propria funzione di mediazione tra Comune, forze politiche nazionali ed esponenti della siderurgia italiana. Il raddoppio della produzione, varato ufficialmente nel marzo 1971, segna una svolta fondamentale nei rapporti tra città, contesto locale e industria.

In primo luogo, pone una serie di questioni estremamente rilevanti sul piano delle modificazioni territoriali, con un’espansione dell’impianto che andava a collidere con il piano regolatore regionale¹³, e dall’altra parte problematiche a livello economico, rendendo ancor di più monotematica la cultura del lavoro della città. Davanti all’inizio dei lavori di ampliamento del sito industriale, il Governo prima, su pressioni sindacali e locali, e il Comune dopo, bloccano i lavori, rifiutandosi di assoggettare il sistema portuale tarantino alle sole esigenze dell’industria, a favore di una prospettiva di diversificazione dell’economia locale.

⁹ Baduel U., *Nella trincea dell’ITALSIDER* in “L’Unità”, 21 settembre 1969

¹⁰ Fuà G., *Il piano di Taranto nel quadro della programmazione economica nazionale* in Teknè *Piano regolatore per Taranto*, Bari 1965

¹¹ Balconi M., *La siderurgia italiana (1945 – 1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991

¹² Leggi a favore della cantieristica e dello sviluppo industriale al Meridione come la legge Saragat, la legge Cappa e la legge Tambroni

¹³ Archivi Regione Puglia, <https://www.regione.puglia.it/>

Ma davanti alla promessa di 15 mila nuove assunzioni portata avanti dai vertici ITALSIDER¹⁴, il Comune ne accetta il raddoppio¹⁵, nonostante il parere negativo espresso dalle maggiori sigle sindacali, le stesse che nel novembre 1971 pubblicano unitamente un documento destinato a diventare il nucleo programmatico della cosiddetta “vertenza Taranto¹⁶”. In esso si sviluppa un’analisi critica della recente esperienza di industrializzazione tarantina a fronte anche dei vari incidenti mortali avvenuti nell’impianto. Emergono i nodi degli scarsi benefici sul piano occupazionale, della persistente emigrazione e della crisi che aveva colpito piccole e medie imprese a causa del monopolio economico e produttivo dell’ITALSIDER.

Nel 1974 dapprima vengono sottoscritti accordi tra il Comune di Taranto e ITALSIDER, che impegnano quest’ultima a preferire per le proprie commesse le ditte locali; a tali imprese, che fino a quel momento avevano operato nell’appalto del siderurgico, viene posta la sfida di sviluppare una capacità produttiva autonoma per assorbire una parte della manodopera in esubero, sfida disattesa dal tessuto economico tarantino, ormai totalmente assoggettato alla volontà dell’impianto.

La “vertenza Taranto”, che aveva visto contrapposti Comune e forze sindacali da una parte, ITALSIDER e Governo dall’altra, viene sciolta solamente nel 1977 con la sigla di un accordo sul piano di mobilità dei cassintegrati dell’appalto.

La vertenza di Taranto rappresenta l’esito di una prima presa di coscienza collettiva sui limiti del processo di sviluppo avviato all’inizio degli anni Sessanta. I suoi promotori, tra cui, in primis, il movimento operaio, erano riusciti a raccogliere e rielaborare gli aspetti critici emersi nel frattempo in diversi settori della comunità ionica, in cui, grazie al lavoro di alcuni, isolati, medici e chimici iniziava anche a nascere il dibattito circa l’impatto ambientale e sanitario dell’impianto stesso¹⁷.

Verso la fine degli anni Settanta a causa della crisi economica, in particolare quella del settore siderurgico europeo¹⁸, si assiste alla messa in campo di misure di carattere economico finanziario tese a risolvere le rilevanti difficoltà economiche di FINSIDER. L’azienda si vede costretta a chiedere una ricapitalizzazione di 1430 miliardi e l’erogazione da parte di IRI di un mutuo a tasso zero di 2000 miliardi (il più alto mai chiesto fino a quel momento nella storia dell’industria italiana) per ridurre l’onere degli interessi sui debiti; il Governo, inoltre, vara una legge per il pensionamento anticipato dei lavoratori. Nel dicembre del 1983, nonostante i suddetti interventi, le perdite dell’impianto si aggirano intorno ai 1000 miliardi, dato che costringe alle dimissioni sia il presidente ITALSIDER Magliola che il Ministro delle partecipazioni statali De Michelis e, contestualmente, obbliga i nuovi vertici ad una ennesima ricapitalizzazione di oltre 1865 miliardi da varare entro il 1985.

¹⁴ Graziani A., *Lo sviluppo dell’economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino 2000

¹⁵ Romeo S., *La siderurgia IRI dal piano Sinigaglia alla privatizzazione*, Storia dell’IRI

¹⁶ Tale appellativo si deve ad un articolo di Cederna A., *Taranto in balia dell’ITALSIDER*, in “Corriere della Sera”, 13 Aprile 1972

¹⁷ Si può segnalare, in quegli anni, lo studio esposto durante il *Convegno di studi sui problemi di medicina sociale in una zona in rapido sviluppo industriale*

¹⁸ I dati di tale crisi possono essere riscontrati nel documento *Prevedibile evoluzione del mercato siderurgico italiano al 1975 e 1980* pubblicato dal Comitato tecnico-consulivo per la siderurgia

È in questo momento di fortissima crisi per il settore che si inizia a delineare l'ipotesi di una privatizzazione degli impianti sotto la gestione di FINSIDER. Il primo a passare nelle mani di un consorzio di aziende private (qui per la prima volta compare la famiglia RIVA¹⁹) è lo stabilimento di Cornigliano nel 1986-1988. Il bilancio però di FINSIDER negli anni tra il 1981 e il 1987 si chiude con un passivo di oltre 8800 miliardi di lire, con le dimissioni in blocco dei vertici FINSIDER e con la costituzione della società ILVA²⁰, dopo la messa in liquidazione di FINSIDER e di tutte le aziende controllate.

Il primo bilancio di ILVA si chiude positivamente, grazie però a una nuova iniezione di liquidità da parte di IRI (7500 miliardi di lire) e ad un piano economico che aveva puntato principalmente su una vendita nazionale limitando fortemente le spedizioni all'estero, scelta che si rivelerà sbagliata e di corto respiro, a causa anche della forte crisi politica dovuta alla caduta del Muro di Berlino, al disfacimento dell'URSS e al crollo dei regimi socialisti dell'Europa dell'Est. Tutto ciò, unito al forte ritardo competitivo dell'impianto ionico, spinge dapprima lo Stato (luglio 1992) a trasformare in s.p.a. gli enti di gestione (IRI, ENI, ENEL) e a ripensare a una successiva privatizzazione dell'ILVA stessa, che nel dicembre 1992, con un bilancio economico negativo di 2000 miliardi di lire è tecnicamente dichiarata fallita.

Siamo in piena "emergenza": l'azione giudiziaria di Mani Pulite, lontano dall'essere concepita come un'opportunità per mutare i costumi della vita sociale italiana, viene avvertita come la causa dell'instabilità politica che ne deriva, instabilità che favorisce la nascita di nuove formazioni politiche, di livello sia nazionale che locale, che ottengono consenso elettorale mutando definitivamente l'assetto degli schieramenti politici. Termina il ciclo politico istituzionale della Prima Repubblica. Taranto vede inoltre emergere spinte di diverso tipo, accomunate dall'alterata volontà di erodere le strutture civili e sociali cittadine, approfittando del vuoto politico e del diffuso malcontento.

È il caso di Giancarlo Cito²¹ e del suo movimento, At6 – Lega d'azione meridionale. Ex militante del MSI (Movimento Sociale Italiano), noto negli anni Settanta per le sue aggressioni agli attivisti di sinistra, legato agli ambienti della criminalità locale (verrà successivamente condannato per concorso esterno in associazione mafiosa), negli anni Ottanta fonda un'emittente televisiva privata, Antenna Taranto 6, utilizzata come strumento di propaganda e di demolizione degli avversari politici. Cito diventa così il megafono di tanti tipi di malessere che pervadono la città: la frustrazione dei prepensionati,

¹⁹ Fondato nel 1954, il Gruppo Riva è un gruppo siderurgico italiano con sede a Milano. Riva Acciaio spa e ILVA spa sono le sue due principali società. Oggi il Gruppo possiede 36 siti produttivi, di cui 19 in Italia ed altri tra Germania, Francia, Belgio, Tunisia, Canada. Fanno inoltre capo al Gruppo 26 centri di servizio e società commerciali. Le imprese del Gruppo controllano tutti gli stadi della filiera siderurgica, dalla produzione di acciaio a grezzo (effettuata sia a ciclo integrale che a forno elettrico), alla laminazione (a caldo e a freddo), alla produzione di acciai rivestiti e di lamiere da treno quarto e tubi saldati di grande diametro per gasdotti e oleodotti. Svolge anche attività armatoriale e di recupero rottame funzionale alla produzione siderurgica.

Fonte: <https://www.rivagroup.com/>

²⁰ Comitato per la Presidenza IRI, *Piano di risanamento della siderurgia a partecipazione statale*, Giugno 1988

²¹ Sulla figura di Cito, si rimanda a Bianchi S., *Geometra Cito, sindaco di Taranto*, Kaos, Milano 1996

la rabbia dei disoccupati, l'alienazione degli abitanti delle periferie²², il risentimento della piccola borghesia²³. Viene eletto sindaco nel dicembre del 1993.

1.3 - La privatizzazione e l'avvento del gruppo Riva

A seguito dell'insediamento del nuovo governo Ciampi, il Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni, presieduto dall'allora Direttore Generale del Tesoro, Mario Draghi, sottoscrive un accordo con la Commissione Europea che prevede la rapida privatizzazione della siderurgia pubblica. Viene fissato il termine del 31 dicembre 1993 come data ultima per i finanziamenti e gli aiuti statali per le imprese pubbliche o a partecipazione pubblica e del 31 dicembre 1996 come data ultima per completare il processo di privatizzazione²⁴.

Prima della pubblicazione del bando per la privatizzazione del centro siderurgico di Taranto, l'IRI avvia una serie di contatti riservati con possibili acquirenti²⁵, tra cui le due proposte economicamente più vantaggiose risultano essere quella del gruppo LUCCHINI, che già aveva acquisito il 60% dell'impianto di Piombino, e quella del gruppo RIVA, tramite la finanziaria del gruppo FIRE. Quest'ultima proposta viene ritenuta *“più chiara e conveniente”*²⁶, sia per la maggiore entità della componente fissa del prezzo, sia per la presenza nella cordata di Lucchini di alcuni partner francesi, che avrebbero potuto suscitare opposizioni in sede di antitrust comunitaria. Inizia così un periodo di trattativa esclusiva con il gruppo Riva. Nel complesso la proposta di Riva avrebbe raggiunto 1820 miliardi. Emilio Riva, allora presidente del gruppo, rende noto un documento²⁷ con i lineamenti del piano industriale. Viene richiamato un vasto piano di investimenti di circa 500 miliardi di lire l'anno per i successivi cinque anni per migliorare e ammodernare lo stabilimento. Il 16 marzo 1995 viene ufficialmente sottoscritto il contratto con il gruppo Riva. In questo momento, i dipendenti diretti di ILVA sono 11777.

Le prime critiche circa la trattativa Stato-Riva e la conseguente privatizzazione dell'ILVA si sollevano già all'indomani della firma del contratto. Da una parte la Camera di Commercio pubblica un documento in cui rende noto che a Taranto *“le imprese sono condotte in modo tradizionale e personale da parte degli imprenditori e la forma*

²² *“Taranto è abitata da pochi tarantini e da molti stranieri che rimangono stranieri per generazioni e poi, spesso, vanno di nuovo via. Indagando abbiamo scoperto che in moltissimi casi uno dei genitori o dei nonni provengono da fuori, non da lontano ma dai paesi vicini o dalle province limitrofe. Se questi stranieri fossero stati assorbiti dalla comunità e fatti propri, non avrebbero costituito un danno per la formazione dell'identità collettiva tarantina ma, anzi, l'avrebbero arricchita. I gruppi familiari formati, invece, tendono rapidamente a rinchiudersi all'interno, mantenendo usi, costumi, tradizioni, modi di pensiero e valutazioni propri delle zone originarie. Il paradosso della tarantinità sta nell'essere questa una città composta da stranieri tarantini. L'anomalia si converte nel distacco, già avvertito, che si crea fra comunità e gruppi familiari, fra comunità e i soggetti che la popolano”*

Resta P., *Identità a confronto. Un'ipotesi antropologica su norme, valori e modelli di comportamento nell'indagine sulla tarantinità*, Regione Puglia – Assessorato alla P.I. e Cultura CRSEC, Comune di Taranto – Assessorato alla Sicurezza sociale e problemi di lavoro, Taranto, 1990

²³ Leogrando A., *Dalle Macerìe. Cronache sul fronte meridionale*, Feltrinelli Editore, Milano, Maggio 2018

²⁴ IRI-ILVA, *Programma di riassetto e privatizzazione del gruppo ILVA*, settembre 1993

²⁵ *Promemoria. Contatti con potenziali acquirenti per ILVA*, 3 Novembre 1993

²⁶ *Sintesi delle offerte preliminari pervenute*, Gennaio 1994

²⁷ <https://www.rivagroup.com/>

societaria denota scarsa attitudine alla cooperazione e poco utilizzo delle società di capitale; l'imprenditore tipo, pur dotato di un livello medio di scolarizzazione, utilizza poco le tecniche di management aziendale; l'imprenditoria giovanile è modesta; la produzione industriale è molto articolata e diversificata mentre il mercato è essenzialmente locale o regionale e fortemente legato alle grandi imprese operanti nell'area; gli impianti di produzione sono nuovi ma basati su tecnologie tradizionali; è scarsamente utilizzata l'automazione di fabbrica; le tecnologie informatiche sono poco diffuse e riguardano, essenzialmente, il settore amministrativo; le fonti di finanziamento agevolato per l'innovazione tecnologica sono scarsamente utilizzate: le aziende, infatti, impiegano, essenzialmente, l'autofinanziamento o il credito bancario; la formazione professionale per le maestranze evidenzia una forte domanda; i servizi di consulenza richiesta riguardano l'analisi di mercato, l'informatica gestionale, la diagnosi aziendale, la contabilità industriale"²⁸. Dall'altra parte, anche l'allora magistrato Giancarlo de Cataldo, in una lettera aperta alla città, scrive *"il matrimonio tra la città e la sua fabbrica è ormai naufragato nel rancore. Oggi più nessuno dubita che la stessa decisione di impiantare il siderurgico a Taranto sia stato un grande errore. A nessuno interessa più l'analisi delle cause. La domanda che rivolgo ai miei interlocutori, se, cioè, una diversa condotta delle parti avrebbe potuto evitare il conflitto tra la città e l'industria, provoca solo indifferenza, se non fastidio"*²⁹.

Nel dicembre 1995, il segretario nazionale UILM (Unione Italiana Lavoratori Metalmeccanici), Luigi Angeletti, per la prima volta pubblicamente a mezzo stampa, denuncia che *"tutti i poteri sono stati accentrati nella persona del signor Riva. Tutte le leve di gestione, non solo di controllo, importanti sono affidati a persone che hanno un grado di parentela con la proprietà: ciò non è di per sé disdicevole, ma sottolinea la nostra impressione di trovarci di fronte a un gruppo che ha sì capacità imprenditoriali, che nessuno disconosce, ma che ha fatto un salto dimensionale così veloce e repentino da non essere in grado di esprimere una capacità di governo normale"*³⁰.

Nell'azienda inizia un processo di semplificazione della struttura manageriale, teso a concentrare i poteri decisionali nei vertici. ILVA perde così nel giro di tre anni (1996-1998) metà dei dirigenti e dei quadri. La categoria più colpita è quella degli impiegati: come ammesso dallo stesso Claudio Riva, figlio del patron Emilio, quando nella nuova organizzazione del lavoro la posizione di un impiegato veniva soppressa, *"l'azienda faceva presente al soggetto, qualificato come impiegato, che avrebbe potuto svolgere le mansioni da operaio"*³¹. Secondo Riva stesso, solo nel 1996 ben 200 erano stati i dipendenti che avevano accettato di ricollocarsi in questo modo.

Quella dei Riva si presenta come la ricerca di uno stretto rapporto di fidelizzazione, che si attua escludendo i soggetti riluttanti (in primis gli esponenti del gruppo sindacale), ma anche erogando benefici a favore degli accondiscendenti (stipendi del 20% superiori rispetto alla media italiana di lavoratori pari livello) a fronte però di turni massacranti con livelli di straordinario elevatissimi. A tale denuncia si unisce anche il direttore dell'INAIL

²⁸ Lo Martire N., *Taranto, lo sviluppo amaro*, Schena Editore, Brindisi, 1994

²⁹ De Cataldo G., *Scritti preliminari per Terroni*, Sartorio, Pavia 2006

³⁰ Intervista sul quotidiano "la Repubblica" (consultabile sul sito <https://www.repubblica.it/>)

³¹ Leogrande A., *Dalle Macerie. Cronache sul fronte meridionale*, Feltrinelli Editore, Milano, Maggio 2018

di Taranto, Giovanni Sulpizio, che segnala il “*clima di terrore*” che la nuova dirigenza ha instaurato in fabbrica. Egli afferma che “*i casi di infortuni sul lavoro non vengono denunciati dall’ILVA e gli stessi operai non si presentano più per ricorsi e reclami all’INAIL*”³².

La direttiva 61/1996 (meglio nota come direttiva IPPC, Integrated Pollution Prevention and Control), attraverso cui il Parlamento europeo istituisce una procedura autorizzativa per le emissioni di origine industriale³³, spinge Regione Puglia e ILVA a sottoscrivere un atto di intesa che prevede una serie di interventi sugli impianti più inquinanti del siderurgico³⁴.

Esauriti gli obblighi di riassunzione degli ex lavoratori dell’appalto e sfruttando le nuove norme per il pensionamento anticipato dei lavoratori esposti all’amianto, la nuova proprietà intensifica il turn over con il ricorso a contratti biennali di formazione di lavoro: al termine di quel periodo il lavoratore, se confermato, sarebbe entrato in forze a tempo indeterminato. Con l’assunzione di personale giovane, la dirigenza ILVA ottiene più vantaggi contemporaneamente: intasca gli incentivi legati a quelle forme di contratto, riduce il costo del lavoro, allontana la vecchia manodopera sindacalizzata³⁵. Il processo ha dimensioni enormi: nel 2003, il 78% delle maestranze dello stabilimento di Taranto ha meno di cinque anni di anzianità³⁶. I giovani in formazione, esposti a ricatto occupazionale per la posizione precaria, non si iscrivono al sindacato, si mostrano accondiscendenti nei confronti delle richieste aziendali, in particolare riguardo ritmi e modalità di lavoro, e sono meno propensi a denunciare gli infortuni sul lavoro, problemi di gestione e rischi nell’impianto. Si diffonde nell’azienda un atteggiamento accondiscendente che permette al lavoratore di ottenere benefici dai quali, altrimenti, sarebbe stato escluso, su tutti, gli avanzamenti di livello. Ed è intorno a questa prassi che si definisce il nuovo ruolo del personale intermedio: attraverso il rapporto personale con i superiori, gli operai possono sperare di essere segnalati per promozioni o altri vantaggi, all’interno di una dinamica che taglia fuori il sindacato.

Il nuovo gruppo dirigente, inoltre, rescinde e riassegna, sulla base di gare al massimo ribasso tra concorrenti individuati dall’azienda stessa, tutti i contratti di aziende fornitrici fuori dalla fabbrica: ad aggiudicarsi i lavori sono principalmente aziende improvvisate, che riescono a proporre prezzi competitivi grazie ad un ampio ricorso al lavoro nero.

Nell’agosto 1998 vengono iniziate da parte del Comune³⁷ indagini sul rischio di crisi ambientale, principalmente per i quartieri Tamburi e Paolo VI (zone limitrofe al siderurgico). I risultati rilevano un indice di mortalità da carcinoma polmonare per la popolazione di tali quartieri superiore alla media nazionale del 24%. La USL di Taranto denuncia in un rapporto inviato al Ministero della Salute che “*nella città di Taranto si*

³² Senato della Repubblica, Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sulla situazione degli stabilimenti del gruppo ILVA di Taranto e Novi Ligure*, 28 Aprile 1996

³³ Consultabile sul sito dell’Unione Europea (<https://www.eur-lex.europa.eu/>) e sul sito del Ministero dell’Ambiente (<https://www.minambiente.it/>)

³⁴ *Protocollo d’intesa per interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto*, <https://www.regione.puglia.it/>

³⁵ Romeo S. *L’acciaio in fumo. L’ILVA di Taranto dal 1945 a oggi*, Donzelli Editore, Roma, Febbraio 2019

³⁶ Riva Group, *Bilancio sociale*, <https://www.rivagroup.com/>

³⁷ <https://www.comune.taranto.it/>

*osservano eccessi di tumore, principalmente trachea, bronchi, polmoni, vescica e dotti biliari. Particolarmente rilevante è il notevole aumento del tumore maligno alla pleura. Il quadro di mortalità rilevato nel Comune di Taranto suggerisce la presenza di fenomeni di inquinamento diffuso, in particolare amianto, ed una rilevante esposizione della popolazione maschile ad agenti di rischio*³⁸. Nell'ottobre del 1998, il Comune avvia la sua rete di monitoraggio della qualità dell'aria.

Il problema ambientale, ormai di dominio pubblico, causa lo scontro tra il sindaco, Rossana Di Bello (Forza Italia), che emana la prima ordinanza di rifacimento delle batterie inquinanti, e l'azienda che, pur annunciando un piano di 313 milioni di euro per interventi ambientali, aggiunge allo stesso tempo nuovi carichi inquinanti. La procura stessa di Taranto, nella figura di Aldo Petrucci, delinea la possibilità di sequestro degli impianti³⁹, minaccia che induce Riva a promettere l'ammodernamento delle batterie entro il 2004. Davanti a prescrizioni della Procura sempre più stringenti, ILVA comunica lo spegnimento delle stesse batterie, prospettando l'annullamento degli investimenti concordati ed annunciando, contestualmente, 3500 esuberi. Lo scontro mette per la prima volta alla prova il consenso di Riva e la tenuta della comunità locale di fronte alla prospettiva di un drastico ridimensionamento della produzione. Riva, quindi, sottoposto alla pressione della magistratura, del Comune e delle associazioni ambientaliste, si rivolge direttamente alla cittadinanza con una lettera inviata a migliaia di famiglie; quando le prescrizioni assumono la cogenza dell'azione giudiziaria, opta per una drammatizzazione del conflitto. L'escalation ha effetti dirompenti sui sindacati. L'irrigidimento delle posizioni pone i sindacati tra due fuochi, portandoli ad assumere un atteggiamento del tipo *"né con Riva né con Di Bello"*⁴⁰. Al netto degli slogan, questo fa capire la debolezza di fondo del movimento sindacale tarantino, totalmente incapace di incidere sui rapporti di forza.

Il neo eletto Presidente della Regione Puglia, Raffaele Fitto, astro nascente del Centro Destra italiano, sottoscrive nel 2003 un nuovo atto di intesa con ILVA⁴¹, attraverso il quale l'azienda si impegna a presentare un piano di adeguamento degli impianti alle migliori tecniche disponibili entro nove mesi, accettando al contempo una serie di prescrizioni, riguardanti principalmente i parchi minerari. La Regione, in contropartita, acconsente al rilascio delle autorizzazioni per le emissioni dello stabilimento. A causa, però, del mancato avvio della procedura per il rilascio dell'AIA⁴² (l'autorizzazione integrata ambientale, necessaria all'ILVA per poter continuare la propria attività), si avvia un nuovo, duro scontro tra istituzioni pubbliche e azienda, che porta alla sigla di un nuovo atto d'intesa.

³⁸ <https://www.regione.puglia.it/> e <https://www.salute.gov.it/>

³⁹ Intervista sul quotidiano "la Repubblica" (consultabile sul sito <https://www.repubblica.it/>)

⁴⁰ Leogrande A., *Dalle Macerie. Cronache sul fronte meridionale*, Feltrinelli Editore, Milano, Maggio 2018

⁴¹ <https://www.regione.puglia.it/>

⁴² L'AIA è uno strumento previsto dalla Direttiva 96/61/CE, poi riscritta nella Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio europeo sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, nota come Direttiva IPPC – Integrated Pollution Prevention and Control, ora confluita nella Direttiva 2010/75/UE (detta Direttiva IED – Industrial Emission Directive). Tali direttive impongono il rilascio di un'autorizzazione per tutte le attività industriali ed agricole che presentano un notevole potenziale inquinante. Questa autorizzazione può essere concessa solo se vengono rispettate determinate condizioni ambientali. In Italia il Decreto Legislativo 59/2005 dà attuazione alle direttive comunitarie e disciplina lo strumento dell'AIA anche per le attività industriali presenti sul territorio italiano. Fonte <https://www.europa.eu/> e <https://www.gazzettaufficiale.it/>

Comune e Provincia, ottenute nuove assicurazioni da Riva su interventi contro la dispersione delle polveri⁴³, ritirano la costituzione come parte civile nel procedimento circa il parco minerario, che aveva già visto i vertici ILVA condannati nei primi due gradi di giudizio e che aveva portato al sequestro dello stesso (dicembre 2004)⁴⁴.

Nel corso della tavola rotonda organizzata dall'associazione ambientalista "Taranto Viva" per contestare l'atto d'intesa siglato precedentemente, per la prima volta emerge pubblicamente il tema delle emissioni di diossina da parte del siderurgico: "*l'ILVA di Taranto immette nell'atmosfera un quantitativo di diossina pari all'8,8% del totale europeo (il 93% del totale italiano), ma non esiste nella città alcun sistema di monitoraggio dell'inquinamento da diossina stessa*". I dati, tratti dai registi dell'ILVA stessa⁴⁵, scuotono profondamente l'opinione pubblica. Nel giugno 2007, la giunta regionale, guidata da Nichi Vendola, promuove la prima campagna di monitoraggio sul livello di emissioni di diossine: i risultati sono sconcertanti. Il valore è del 128% maggiore rispetto ai limiti imposti dall'Unione Europea. Di fronte alla pubblicazione di questi dati, Riva sottopone al Ministero dell'ambiente un nuovo piano ambientale, che si sarebbe esteso fino al 2013, con interventi mirati ai parchi minerari⁴⁶, alla cokeria e agli altiforni. Il Ministero, attraverso i propri organi tecnici, individua alcune criticità: inadeguatezza del piano di caratterizzazione delle emissioni convogliate e diffuse dello stabilimento; assenza di provvedimenti immediati per ridurre le emissioni di diossine degli impianti di agglomerazione dello stabilimento; mancanza di opportuni controlli del benzo(a)pirene⁴⁷. Questo non ferma l'ILVA dal presentare la richiesta per il rilascio dell'AIA.

1.4 - L'esplosione della questione ambientale

Nel febbraio 2008, il presidente dell'associazione ambientalista Peacelink, Alessandro Marescotti, individua alcuni allevamenti di bestiame in prossimità del siderurgico; dalle successive analisi effettuate sui capi⁴⁸, emerge che il latte e, conseguentemente, la produzione casearia di quelle aziende presentano valori di diossine superiori ai limiti consentiti. Ciò porterà nei mesi successivi all'estensione dei controlli⁴⁹ e all'abbattimento di migliaia di capi di bestiame con la conseguente chiusura di numerose aziende agricole e di allevamento dislocate in prossimità dell'impianto stesso. Tale avvenimento scuote ancor di più l'opinione tarantina tanto che, nel novembre dello stesso anno, si assiste alla prima manifestazione di protesta cittadina. Vengono mobilitate 20 mila persone e la manifestazione ottiene l'appoggio del Comune (nella persona del neo sindaco, il pediatra

⁴³ Bechis C., *Ambiente, Riva spenderà 181 miliardi*, in Quotidiano di Brindisi, Lecce, Taranto, 2003

⁴⁴ Foschini G., *Quindici passi*, Roma, Fandango, 2009

⁴⁵ <https://www.ilvataranto.com/>

⁴⁶ Il 1° Febbraio 2018 è partito il cantiere per l'opera di copertura dei parchi minerari ad opera dell'azienda CIMOLAI <https://www.cimolai.com/>

⁴⁷ Per una completa e corretta trattazione scientifica di questi inquinanti si veda Cori L., *Se fossi una pecora verrei abbattuta?* Milano, Scienza Express, 2011

⁴⁸ Neglia M., Sangiorgi A., Bordignon M. e Marescotti A.: *Il disastro ambientale dell'ILVA di Taranto e la violazione dei diritti umani*, FIDH-Peacelink, Aprile 2018

⁴⁹ ARPA Puglia, *Analisi effettuate, criticità riscontrate e necessità di nuove analisi nell'area di Taranto e Statte*, Relazione tecnica, Bari, 2008

Ippazio Stefano), della Provincia, della Regione, dell'associazione Altamarea, al cui interno erano convogliate numerose sigle sindacali e ambientaliste. Per la forte pressione proveniente dalla comunità cittadina⁵⁰, il Governo impone campagne di misurazione di diossina annuali. Il rilascio dell'AIA, però, rimane nuovamente disatteso.

Nell'estate del 2009, la ASL di Taranto presenta al Ministero per la salute un progetto volto ad analizzare il nesso tra inquinamento e danni sanitari e a potenziare le strutture di intervento e controllo del territorio: viene finalmente istituito il Registro tumori regionale e il Registro tumori jonico-salentino⁵¹. Nella sua relazione sui dati ambientali dell'area di Taranto, redatta su richiesta del sindaco, l'ARPA (l'Agenzia regionale di protezione ambientale) evidenzia alcune criticità. Nonostante un generale miglioramento della qualità dell'aria, i dati registrati sono preoccupanti, soprattutto nei quartieri limitrofi all'azienda⁵². Il dato è tanto più inquietante in quanto ILVA aveva ormai ultimato l'adozione delle linee guida europee alle migliori tecniche possibili⁵³. Davanti a tali dati, che interessano principalmente il controllo del benzo(a)pirene, il Governo risulta sordo alle pressioni tarantine ed anzi fa slittare l'adozione del valore-obiettivo per il benzo(a)pirene al 31 dicembre 2012. La scelta suscita subito clamore: il Governo viene accusato di aver rinunciato a esercitare la facoltà di derogare in melius alla legislazione comunitaria. Il provvedimento viene interpretato come una misura “*ad aziendam*” volta a favorire iRiva, che nel frattempo avevano risposto all'appello del governo per il salvataggio di Alitalia. La giunta comunale approva il “Piano ambientale per il risanamento del Comune di Taranto”, che prevede il potenziamento della rete di monitoraggio. L'intervento punta a verificare quanto emerso dalle indagini condotte sull'origine e diffusione del benzo(a)pirene, intensificando i controlli a ridosso e dentro l'area industriale. Mentre ENI e CEMENTIR danno la loro disponibilità a collaborare, ILVA rifiuta ogni coinvolgimento. Nell'estate 2011 lo scontro tra istituzioni pubbliche e ILVA si inasprisce: l'azienda fa pervenire alla giunta regionale una serie di istanze, chiedendo in particolar modo di riformulare il punto relativo al monitoraggio in continuo delle diossine; propone di eliminare la videoregistrazione delle emissioni diffuse, l'installazione di sistemi di abbattimento sui camini della cokeria, il conteggio dei fenomeni di slopping (le nuvole rosse sprigionate dall'acciaieria), l'impermeabilizzazione dei parchi minerali. La Regione, che accoglie le richieste sul campionamento delle diossine e rimette le altre all'approfondimento della Conferenza dei servizi, vincola il rilascio dell'AIA ad alcune condizioni: in particolare, la possibilità di avviare il riesame dell'autorizzazione sulla base dei risultati che il monitoraggio effettuato da ARPA circa il benzo(a)pirene avrebbe prodotto; l'istituzione di un ulteriore tavolo tecnico per valutare gli effetti cumulativi dell'inquinamento generato da tutti gli impianti dell'area industriale.

A ciò fa seguito l'emanazione da parte del Ministro Prestigiacomo nell'agosto del 2011 del decreto di rilascio di AIA.

⁵⁰Nel movimento di protesta, troviamo Ail, Arci, Ass. Bambini contro l'inquinamento, Ass. Aiutiamo Ippocrate, Avv. Associazione volontari ospedalieri, Comitato per Taranto, Centro servizi per il volontariato, Ecomunità, Impatto zero, Legambiente, Libera, Lipu, Peacelink, WWF, Taranto Viva, Taranto Annozero.

⁵¹ <https://www.registri-tumori.it/>

⁵² <https://www.arpa.puglia.it/>

⁵³ ARPA Puglia, *Benzo(a)pirene aerodisperso presso la stazione di monitoraggio della qualità dell'aria – Attribuzione delle sorgenti emmissive. Relazione tecnica preliminare*, Bari, 2010

La situazione a Taranto esplose. In una lettera aperta, firmata da tutte le sigle sindacali e dalle più importanti associazioni ambientaliste tarantine, si legge: *“Non siamo più disposti a farci strumentalizzare da chi ha tradito la nostra fiducia. Da adesso in poi questi rappresentati istituzionali diventano nostri avversari. Faremo un elenco di nomi e cognomi, dalla Regione alle circoscrizioni, e diremo ai cittadini di non votare più quei politici che ci hanno mentito e tradito”*⁵⁴. A causa proprio della forte delusione dovuta al rilascio in bianco dell’AIA, le associazioni tarantine, fino ad allora riunite sotto la bandiera di Altamarea, si disgregano e si allontanano le une dalle altre⁵⁵.

Nel vuoto sociale e nel mero dibattito tra le associazioni ambientaliste, ormai su posizioni diverse, nel Marzo del 2012, un comitato denominatosi “lavoratori ILVA” convoca un corteo che avrebbe dovuto raggiungere la sede del Tribunale di Taranto, dove si stava tenendo un incidente probatorio su una perizia epidemiologica richiesta dal GIP⁵⁶, ma viene dirottato sotto la prefettura. A sfilare sono 8 mila lavoratori⁵⁷.

È l’ennesima prova di forza della proprietà ILVA, che dimostra il controllo esercitato sulla manodopera e la volontà di drammatizzare lo scontro paventando un’emergenza sociale. Le elezioni comunali, che vedono la riconferma di Stefano, segnano una nuova sconfitta per le associazioni ambientaliste, riunite intorno alla candidatura del portavoce dei Verdi, Angelo Bonelli⁵⁸, ma ormai dilaniate da tensioni e troppo distanti dalle istanze della città. La situazione degenera ancor di più l’11 giugno 2012, quando vengono pubblicati i risultati di una ricerca durata due anni che ribadisce i dati preoccupanti circa benzo(a)pirene e fattori inquinanti, come la diossina. Il GIP, Patrizia Todisco, commissiona due nuove perizie: nella prima viene confermato il nesso di causalità tra l’acciaieria e le sostanze inquinanti (diossine, Pcb, benzo(a)pirene) ed inoltre si dimostra come la quantità di polveri nocive rilasciata dagli impianti, anche dopo gli interventi di adeguamento, si attestino su valori ben oltre i limiti imposti dal Governo e dalla UE, ma anche ben distanti dai dati resi pubblici da ILVA. La seconda perizia afferma che *“nei 13 anni di osservazione (1998-2010) sono per certo attribuibili alle emissioni industriali al di là di ogni ragionevole dubbio 386 decessi totali, la gran parte per cause cardiache. Sono attribuibili 237 casi di tumore maligno con diagnosi da ricovero ospedaliero, 247 eventi coronarici con ricorso al ricovero, 937 casi di ricovero ospedaliero per malattie respiratorie. Nell’età pediatrica si hanno 638 casi totali confermati”*⁵⁹.

⁵⁴ <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/>

⁵⁵ Altamarea, *Lettera aperta alla città*, Taranto, 2011

⁵⁶ Giudice per le indagini preliminari

⁵⁷ Leogrande A.: *Dalle Macerie. Cronache sul fronte meridionale*, A cura di Fofi G. e Romeo S., Feltrinelli Editore, Milano, Maggio 2018

⁵⁸ Tursi M., *Bonelli: qualcuno lavora per dividere, ma noi siamo alleati degli operai*, in “Corriere del Giorno”, 2012

⁵⁹ *Perizia conferita il giorno 24 Giugno 2011 dal Giudice per le indagini preliminari, Dottoressa Patrizia Todisco, al: Dott. Forastiere F., Prof. Biggeri A., Prof.ssa Triassi M.*, Taranto, Marzo 2012

1.5 – L’inchiesta “Ambiente Svenduto”

Davanti a queste nuove perizie⁶⁰, il 25 luglio 2012 il GIP Todisco firma l’ordinanza di sequestro senza facoltà d’uso di tutti gli impianti dell’area a caldo. Inizia il processo “AMBIENTE SVENDUTO”.

La gestione tecnica passa all’ing. Barbara Valenzano dell’ARPA, mentre quella amministrativa viene trasferita al presidente dell’Ordine dei commercialisti di Taranto, Mario Tagareli. Otto le persone arrestate, tra le quali Emilio Riva, il figlio Nicola e l’ex direttore dello stabilimento, Luigi Capogrosso, con l’accusa di inquinamento e disastro ambientale. Il GIP Todisco afferma che *“dal 1995 sino al 2012, i vertici dell’ILVA hanno agito nel più totale spregio di qualsivoglia norma di tutela ambientale. Essi hanno posto in essere un’associazione per delinquere allo scopo di commettere più delitti contro la pubblica incolumità e deliberatamente omesso di adottare le misure idonee e richieste dalla legge per la gestione dei rischi. Essi hanno consapevolmente adottato misure in violazione di diverse norme ambientali e ciò, troppo spesso, con la connivenza di alcune persone che occupano cariche di natura pubblica”*⁶¹. A loro carico sono ipotizzate le accuse di disastro colposo e doloso, avvelenamento di sostanze alimentari, omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro, danneggiamento aggravato di beni pubblici, getto e sversamento di sostanze pericolose e inquinamento atmosferico.

La nuova AIA, rilasciata nell’ottobre dello stesso anno, presenta condizioni molto più ristrette: viene imposta una drastica riduzione della capacità produttiva, la copertura dei parchi minerali, il completo rifacimento delle cokerie, la dismissione completa di due altiforni. Vengono inoltre accolte importanti indicazioni da parte dell’ARPA: su tutte, l’adozione di particolari accorgimenti nei giorni di forte vento e la valutazione del danno sanitario, finalizzata a verificare l’efficacia delle misure prescritte alla luce del loro impatto sulla salute della popolazione.

Nel novembre 2012, il GIP Todisco ordina la confisca⁶² della produzione realizzata dal momento del sequestro degli impianti, e incrimina i nuovi vertici del gruppo – l’ex prefetto Bruno Ferrante, subentrato a Emilio Riva nella presidenza dell’ILVA, e il nuovo direttore dello stabilimento, Adolfo Buffo – con l’accusa di non aver adottato le misure prescritte dai custodi per limitare le emissioni.

Inizia qui un durissimo scontro tra la Procura di Taranto e il Governo italiano: il 3 dicembre 2012, con il decreto legge 207/2012, l’ILVA viene dichiarata “stabilimento d’interesse strategico nazionale”⁶³. Ciò autorizza il prosieguo della produzione (per un periodo di tempo determinato non superiore ai 36 mesi e con l’obbligo di adempiere alle prescrizioni contenute nel decreto di rilascio dell’AIA) e permette all’azienda di rientrare in possesso dei beni, nonostante i decreti di sequestro. L’intera operazione viene posta sotto la vigilanza di un garante, individuato in Vitalino Esposito, ex procuratore generale della Corte di cassazione. La Procura restituisce gli impianti, ma dà parere negativo sulla

⁶⁰ARPA Puglia, *Trasmissione relazione tecnica. Allegato: Relazione tecnica, Monitoraggio diagnostico del Benzo(a)pirene a Taranto in ottemperanza al Protocollo integrativo di Intesa ARPA-Puglia*, Marzo 2012

⁶¹<https://www.tribunale.taranto.it/>

⁶²Ordinanza di sequestro senza facoltà d’uso di tutti gli impianti dell’area a caldo

⁶³<https://www.gazzettaufficiale.it/>

riconsegna totale dei prodotti; il GIP Todisco rigetta l'istanza di dissequestro dell'ILVA, vedendo nell'emanazione del decreto 207 un sopruso da parte del Governo stesso e un'intromissione nell'ambito giudiziario da parte del potere politico. Pochi giorni dopo, il Governo, con la legge 231/2012, autorizza lo stabilimento a commercializzare i prodotti finiti e semilavorati posti sotto sequestro. I giudici di Taranto sollevano dubbi di costituzionalità su tale legge, ricorsi però che la Consulta reputa inammissibili.

Nel frattempo la Procura di Milano emette nei confronti dei Riva un ordine di sequestro di 1.2 miliardi di euro nell'ambito di un'inchiesta per reati finanziari⁶⁴: i proprietari dell'ILVA avrebbero trasferito una parte delle risorse aziendali e del proprio patrimonio in conti offshore. A tale azione segue quella del GIP Todisco che dispone il sequestro per equivalente di 8.1 miliardi di euro del patrimonio dei Riva, una cifra stimata dai custodi come il costo del completo adeguamento ambientale degli impianti.

Davanti a tale terremoto giudiziario e societario, l'intero Consiglio di amministrazione si dimette e il Governo Letta decreta immediatamente il commissariamento dell'azienda. Vengono nominati due nuovi commissari – individuati in Enrico Bondi per gli aspetti industriali e in Edo Ronchi per le questioni ambientali – che avrebbero dovuto gestire il processo di risanamento, elaborando un piano ambientale che andasse a migliorare ulteriormente i contenuti dell'AIA, e un piano industriale che offrisse all'azienda una prospettiva di rilancio. Il piano ambientale adegua i termini previsti dall'AIA alle nuove, più stringenti, scadenze indicate dal decreto di commissariamento. Inoltre prospetta un'importante innovazione⁶⁵: l'adozione di minerale preridotto – cioè materiale a elevato contenuto ferroso che, utilizzato in altoforno, avrebbe permesso di ridurre la carica di coke e di minerale agglomerato, consentendo una riduzione strutturale della produzione dei due impianti più inquinanti dello stabilimento. Tale proposta viene inclusa nel piano industriale, che di suo contiene investimenti pari a 4.1 miliardi, non destinati però esclusivamente a risanamenti ambientali. Nei piani del Governo, l'ILVA necessitava al contempo anche di recuperare il gap di competitività coi principali concorrenti europei che la crisi aveva reso particolarmente evidente. Il piano però presenta alcune incognite significative: se i fondi per le innovazioni industriali di processo erano già stanziati in 1.75 miliardi, le risorse finanziarie invece per la questione ambientale sarebbero dovute derivare dai fondi confiscati al patrimonio dei Riva bloccato però ancora in Svizzera per l'opposizione delle banche elvetiche ad effettuare il trasferimento di risorse in assenza di una sentenza definitiva di colpevolezza. Il neo Governo presieduto da Matteo Renzi archivia, però, il piano di Bondi ed estromette sia quest'ultimo che Ronchi dal vertice commissariale; al loro posto subentrano Pietro Gnudi, cui viene affidato il mandato di cercare un nuovo acquirente per la società, e Corrado Carrubba per la gestione degli aspetti ambientali.

Nel dicembre 2014, la Consulta annulla la confisca di 8.1 miliardi ordinata dalla Todisco. L'ILVA viene ufficialmente dichiarata fallita e sottoposta al regime di amministrazione straordinaria. Il progetto del Governo Renzi per il salvataggio dell'azienda prevede il trasferimento delle attività a una nuova società a partecipazione pubblica, chiamata a

⁶⁴ <https://www.tribunale.milano.it/>

⁶⁵ ILVA, *Analisi dei piani industriali*

gestire la fase di risanamento ambientale per poi mettere sul mercato l'azienda. Al vertice della struttura vengono confermati Gnudi e Carrubba, a cui si aggiunge Enrico Laghi.

1.6 – I decreti “salva ILVA” e la nuova privatizzazione

Mentre il risanamento ambientale procede, pur se con significativi ritardi, il Governo introduce lo scudo penale ed amministrativo nei confronti dei commissari straordinari e dei suoi incaricati per quanto adottato in attuazione del piano ambientale previsto dall'AIA.

Il 4 gennaio 2016, davanti alla paventata minaccia di una procedura comunitaria, il Governo, nella persona del Ministro dello sviluppo economico, Federica Guidi, pubblica il bando di messa in vendita dell'impianto. Si delineano due cordate concorrenti: da una parte AcciaItalia, composta dal gruppo indiano Jindal, dall'italiana Arvedi, da Delfin e da Cassa Depositi e Prestiti; dall'altra, Am Investco, promossa da ARCELORMITTAL⁶⁶ e dal gruppo Marcegaglia. Le due cordate presentano caratteristiche e programmi diversi. La prima mira alla razionalizzazione del settore su scala nazionale, con l'integrazione fra gli impianti dei due principali produttori siderurgici italiani, e all'ingresso nel mercato europeo di un nuovo operatore; la seconda punta a una concentrazione ulteriore su scala continentale, dove ArcelorMittal detiene la leadership della produzione e delle vendite, attraverso l'assorbimento di un concorrente diretto. Sul piano industriale, la proposta di AcciaItalia riprendeva e sviluppava le intuizioni del piano di Bondi, prospettando la sostituzione di una parte del ciclo esistente con forni elettrici (c.d. modello ibrido di produzione). La proposta invece di Mittal era molto più tradizionale, prevedendo di attuare il piano ambientale risalente al 2014, portando poi la produzione ai massimi livelli consentiti con gli impianti esistenti entro il 2023. Il Governo inoltre dichiara che il piano ambientale sarebbe stato modificato con le proposte emerse dai progetti industriali dell'acquirente; si sarebbe trattato, di fatto, di una nuova AIA, promulgata attraverso un decreto del Presidente del Consiglio. Lo Stato (decreto 98/2016) estende l'immunità penale ed amministrativa per le condotte poste in essere in attuazione del piano ambientale anche ad acquirenti o affittuari dell'impianto. Tale AIA avrebbe avuto come scadenza il 23 agosto 2023. Le offerte pervenute si trovano a confrontarsi coi criteri stabiliti dai commissari, che assegnano al prezzo il 50% della valutazione finale e soltanto quote residue agli aspetti ambientali ed occupazionali. Banca Intesa, tra i più importanti creditori di ILVA, si dichiara disponibile ad entrare nella cordata di Mittal nel caso in cui questa si fosse aggiudicata la gara.

⁶⁶ <https://www.corporate.arcelormittal.com/>

1.7 – La nuova proprietà di ArcelorMittal

Il 5 giugno 2017 il Governo accetta l’offerta di 1.8 miliardi da parte della cordata capitanata da Mittal; il contratto firmato prevede l’affitto con obbligo d’acquisto dell’impianto. Sul piano occupazionale, l’offerta prevede una riduzione dei dipendenti da 14200 a 9400 nel 2018, per arrivare a 8400 nel 2023. Secondo tecnici ILVA che esaminano la proposta di Mittal, questa si limita ad adottare i criteri minimi del piano ambientale del 2014, presentando numerose criticità⁶⁷. In particolare, la copertura dei parchi minerali, la cui realizzazione era stimata in 24 mesi, viene rimandata entro l’agosto del 2023; per gli investimenti sulle cokerie, quelli prospettati da Mittal sono circoscritti al “*minimo indispensabile con la sola indicazione che si realizzerà uno studio di fattibilità per la captazione delle emissioni diffuse*”. La proposta di Mittal non prevede alcuna modifica della struttura di base del ciclo integrale basato sul carbone. Il 9 ottobre 2017, dopo che il Governo recepisce le indicazioni della cordata vincitrice senza sostanziali modifiche, i lavoratori dello stabilimento indicano uno sciopero generale ad oltranza.

Tra il dicembre 2017 e il gennaio 2018 vengono incriminati il Presidente della Regione Puglia Vendola, l’assessore all’ambiente Nicastro, l’Assessore alle politiche giovanili Fratoianni, accusati di tentata concussione e concussione aggravata nei confronti dei vertici ARPA; il presidente della provincia Florido e l’assessore all’ambiente Conserva, a cui viene contestato il reato di concussione nei confronti di un dirigente in merito al rilascio di un’autorizzazione per una delle discariche dello stabilimento; l’ex sindaco Stefano per omissione di atti d’ufficio, per non aver adottato le misure adeguate alla salvaguardia della salute dei cittadini; il direttore dell’ARPA Assennato per non aver ammesso e denunciato di essere stato concusso e accusato di favoreggiamento; alcuni esponenti di Legambiente, di alcune associazioni cittadine, alcuni sindacalisti, alcuni professionisti esponenti dell’associazione “Medici italiani per l’ambiente”⁶⁸.

Arrivando ai giorni nostri, ad agosto 2018 il Movimento 5 Stelle, nella figura di Luigi Di Maio, neo Ministro dello Sviluppo economico del Governo, presieduto dal professor Giuseppe Conte, chiede all’Autorità nazionale anti-corrruzione di indagare sulle regolarità della procedura di vendita da parte dello Stato a Mittal⁶⁹. L’Autorità, guidata da Raffaele Cantone, risponde che esistono criticità nell’iter della gara per la cessione dell’ILVA, ma che uno stop della procedura può essere valutato solo dal Ministero dello Sviluppo nel caso in cui, come prevede la legge, esista un interesse pubblico specifico all’annullamento. È negli stessi giorni che inizia a profilarsi l’ipotesi dell’esclusione dell’immunità penale ed amministrativa per il nuovo gruppo dirigente exILVA.

La reazione di Mittal è durissima: l’amministratrice delegata Lucia Morselli, a mezzo stampa, minaccia la chiusura dell’impianto con migliaia di esuberanti⁷⁰; la protesta dei lavoratori si riversa ancora una volta nelle strade della città.

⁶⁷ Brancaccio E., *Piatto d’acciaio*, in “Limes. Rivista italiana di Geopolitica”, 2014

⁶⁸ <https://www.tribunale.taranto.it/>

⁶⁹ Intervista su “la Repubblica” consultabile all’indirizzo <https://www.repubblica.it/>

⁷⁰ Conferenza stampa dell’Ottobre 2019

La legge 128 del 2 novembre 2019 elimina tale protezione legale. Il 4 novembre 2019 Mittal comunica ufficialmente la volontà di recedere dal contratto firmato nel giugno 2017, presentando in data 12 novembre l'atto ufficiale presso il Tribunale di Milano. ArcelorMittal tramite i suoi legali spiega di aver *“esercitato il recesso in conformità alle applicabili disposizioni contrattuali subito dopo che la legge numero 128 del 2 novembre 2019 ha eliminato la protezione legale per le attività svolte nello stabilimento di Taranto”*. Per il gruppo franco-indiano *“la protezione legale costituiva una tutela essenziale”*, perché consentiva loro di operare *“senza incorrere in eventuali responsabilità (anche penali) conseguenti, tra l'altro, a problemi ambientali ereditati dalle precedenti gestioni societarie e commissariali dello stabilimento di Taranto”*. Tra le istanze avanzate dal gruppo, anche il fatto che il Tribunale di Milano decida di dichiarare la *“risoluzione del contratto perché è divenuto impossibile eseguirlo e o, comunque, ne è venuto meno un presupposto essenziale”* e che in ogni caso *“il contratto sia annullato per dolo o risolto per i gravi comportamenti e i seri inadempimenti”* di ILVA in amministrazione straordinaria e delle società del gruppo, tutte in amministrazione controllata. Tra i motivi indicati dai legali di ArcelorMittal per la risoluzione del contratto, anche il fatto che *“la sua esecuzione sia divenuta eccessivamente onerosa”*. In sostanza, per i legali il contratto stipulato con gli ex commissari, alla luce di tutte queste circostanze, deve considerarsi dunque *“risolto”*.

Nel mentre la protesta esplode a Taranto, con i lavoratori che indicano uno sciopero ad oltranza, il premier Conte apre un tavolo di discussione per mediare con Mittal, i cui vertici rendono noto come nel nuovo piano industriale siano previsti subito quasi 3000 esuberanti col numero che salirà entro il 2023. Il tavolo di negoziazione (mentre nel frattempo il processo va avanti) procede a rilento, portando più volte il Presidente del Consiglio Conte a venire incontro alle richieste del gruppo, il cui piano comunque rimane quello della rescissione dal contratto e degli esuberanti.

Alcune indiscrezioni giornalistiche, pubblicate dalle principali testate italiane sul finire del febbraio 2020⁷¹, svelano come uno dei possibili scenari sia l'ingresso di un partner (si parla di Cassa Depositi e Prestiti), con l'eventualità per Mittal di recedere dal contratto qualora tale partner non venga trovato.

Il 27 febbraio 2020 il sindaco di Taranto Rinaldo Melucci firma un'ordinanza con la quale intima ad ArcelorMittal di individuare gli impianti interessati dai fenomeni emissivi che si continuano a registrare *“eliminando gli eventuali elementi di criticità e le relative anomalie entro trenta giorni”*. Qualora *“siano state individuate le sezioni di impianto oggetto di anomalie”* e non siano state risolte le criticità riscontrate ordina di *“avviare e portare a completamento le procedure di sospensione/fermata delle attività”*⁷².

Nel caso non si risolvano le criticità nei tempi indicati, il sindaco ordina ad ArcelorMittal *“di avviare e portare a compimento, nei tempi tecnici strettamente necessari e tali da garantirne la sicurezza (e comunque non oltre i sessanta giorni dal presente provvedimento), le procedure di fermata dei seguenti impianti: altiforni, cokerie di agglomerazione, acciaierie”*.

⁷¹ <https://www.ilcorrieredelgiorno.it/>

⁷² <https://www.comune.taranto.it/>

“Eventuali richieste di proroga dei termini stabiliti – avverte il sindaco – potranno essere legate esclusivamente a ragioni di natura tecnico/impiantistica e/o di sicurezza nell’esecuzione delle procedure di fermata”.

Non tarda ad arrivare la replica da parte di Arcelor, che in una nota afferma di ritenere *“illegittima, inappropriata e sproporzionata”* l’ordinanza del sindaco *“che incide sull’esercizio di uno stabilimento di interesse strategico nazionale e su interessi che devono trovare la loro composizione e il loro bilanciamento attraverso l’appropriato uso degli strumenti ordinari”*, riservandosi quindi di *“impugnare l’ordinanza dinanzi alle autorità competenti”*⁷³.

Il 4 marzo 2020 i commissari di ILVA in amministrazione straordinaria e i vertici di ArcelorMittal firmano l’accordo che cancella le cause civili in corso e modifica il contratto di affitto e successiva acquisizione, con la finalità di rinnovare il polo siderurgico. L’accordo, oltre che scongiurare una guerra nelle aule di tribunale, profila la possibilità per ArcelorMittal di abbandonare lo stabilimento jonico dietro pagamento di una penale, lasciando così allo Stato il carico di un rilancio green e le conseguenze occupazionali dato che nei prossimi anni bisognerà utilizzare la cassa integrazione in maniera massiccia.

Nel dettaglio, il nuovo contratto prevede l’ingresso nel capitale sociale di investitori pubblici e privati. In caso contrario, per Mittal sarà possibile esercitare il recesso, con una comunicazione da inviare entro il 31 dicembre 2020, nel caso non si sia sottoscritto il nuovo contratto di investimento entro il 30 novembre a fronte di una caparra penitenziale di 500 milioni di euro. In caso di permanenza, la multinazionale si impegna ad impiegare alla fine del nuovo piano industriale 2020 – 2025 il numero complessivo di 10700 dipendenti, cioè quanti ne sono impiegati attualmente. Nel frattempo però bisognerà trovare un accordo con le sigle sindacali per utilizzare la cassa integrazione straordinaria fino al raggiungimento della piena capacità produttiva. Le parti si impegnano, poi, a favorire la ricollocazione dei dipendenti rimasti sotto l’amministrazione straordinaria.

Sotto il profilo industriale, il piano è fondato su una riduzione pari al 30% dell’uso del carbone, il rifacimento degli impianti, l’adozione di misure per ridurre l’impatto ambientale (principalmente attraverso l’uso del forno elettrico) e in prospettiva l’uso dell’idrogeno.

Il nuovo piano, dunque, consentirà la graduale decarbonizzazione dello stabilimento, in un’ottica di transizione verso tecnologie green. Nei prossimi cinque anni è inoltre previsto il rilascio di una nuova AIA e il completo rifacimento dell’altoforno 5. L’accordo, a causa del possibile recesso di Mittal a fronte del pagamento di una penale, del probabile massiccio impiego della cassa integrazione e per la non certezza degli investimenti, è stato aspramente criticato dalle sigle sindacali.

⁷³ <https://www.corporate.arcelormittal.com/>

Capitolo 2 – Breve analisi del processo produttivo dello stabilimento

Al fine di valutare i fatti oggetto del procedimento penale in corso, occorre illustrare il processo produttivo e la tipologia dell'impianto siderurgico ILVA di Taranto⁷⁴.

Lo stabilimento ILVA è un'industria siderurgica a ciclo integrale: l'acciaio viene prodotto attraverso l'utilizzo di materie prime come i minerali di ferro, il carbon fossile e alcuni fondenti quali calcare e dolomite; ciò avviene attraverso la formazione di un prodotto intermedio: la ghisa.

Le materie, giunte al porto, vengono inviate attraverso i nastri trasportatori ai parchi minerali. Dopo lo stoccaggio i minerali di ferro e carbone, prima di essere processati dagli altiforni, vengono destinati ad impianti di preparazione che, attraverso vari passaggi di miscelazione, riscaldamento e parziale combustione rendono tali minerali adeguati alle caratteristiche degli altiforni.

Il carbone viene trasformato in coke attraverso il processo di cokefazione.

Per la natura delle materie prime trattate e per le caratteristiche di tale lavorazione, si realizza un passaggio complesso con un alto impatto, sia dal punto di vista delle emissioni nell'ambiente, sia dal punto di vista delle esposizioni professionali a cui sono sottoposti i lavoratori della cokeria.

Nell'altoforno avviene la trasformazione dei minerali di ferro e di carbon coke in ghisa.

Il processo che porta alla formazione dell'acciaio avviene nell'acciaieria attraverso l'affinazione della ghisa.

Successivamente avviene la colata continua dell'acciaio liquido, prodotto in forno convertitore, e la sua trasformazione in semilavorati d'acciaio che, opportunamente tagliati, vengono inviati alla laminazione che li trasforma in coils o in lamiere.

Ciascuno di questi processi produttivi determina emissioni di materiali (solidi, liquidi e gassosi) all'esterno dello stabilimento⁷⁵.

Premesso che le emissioni industriali si distinguono in convogliate e non convogliate (e queste ultime in diffuse propriamente dette e fuggitive)⁷⁶, gli impianti e le aree dello stabilimento che interessano ai fini delle imputazioni rivolte sono i seguenti: Parchi Minerali, Cokeria, Agglomerato, Altoforno, Acciaieria.

Secondo l'impostazione accusatoria recepita dal GIP⁷⁷, gli imputati, ciascuno per le rispettive qualità, apportando contributo causale all'esecuzione delle condotte illecite contestate, avrebbero realizzato, o comunque volontariamente non impedito, imponenti quantità di emissioni diffuse e fuggitive, provenienti dalle aree predette, di polveri e inquinanti contenenti sostanze nocive per la salute umana, animale e vegetale, provocando disastro ambientale con pericolo per la salute pubblica (ex art. 434 c.p.), situazione di

⁷⁴ Per una più ampia ricostruzione del ciclo industriale si rimandano a rapporti tecnici e studi di settore come Cori L, *Se fossi una pecora verrei abbattuta?* Scienza Express, 2011 – e Neglia M., Sangiorgi A., Bordignon M. e Marescotti A., *Il disastro ambientale dell'ILVA di Taranto e la violazione dei diritti umani*, FIDH-Peacelink, Aprile 2018 – e all'indirizzo <https://www.siderlandia.it/>

⁷⁵ Bonelli A., *Good morning diossina*, Green European Foundation, Milano, 2014

⁷⁶ Per una più specifica trattazione si rimanda allo Studio epidemiologico nazionale dei territori e degli insediamenti esposti a rischio di inquinamento – SENTIERI, 2010, <https://www.epiprev.it/>

⁷⁷ <https://www.tribunale.taranto.it/>

pericolo e danno per la salute dei lavoratori (ex art. 437 c.p.) e avvelenamento di terreni e animali (ex. art. 439 c.p.), e conseguentemente le fattispecie contravvenzionali di cui al D.P.R. n° 303 del 1956; di cui all'art. 25, co. 3 e 4, D.P.R. 24 maggio 1988, n° 203 e di cui all'art. 674, c.p.

Va altresì detto che il 4 agosto 2011 il Ministero dell'Ambiente⁷⁸ ha rilasciato, a favore dello stabilimento ILVA, l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ex D.lgs. 152/2006 e s.m.i., al termine di un lungo procedimento iniziato il 28 febbraio 2007, con la proposizione della relativa domanda.

Nell'AIA l'autorità competente, sulla base delle analisi proposte dal gestore, conferma la corretta individuazione delle migliori tecniche disponibili (BAT – Best Available Techniques⁷⁹) e delinea il crono-programma per la loro implementazione e applicazione. Nel provvedimento del 4 agosto 2011, che autorizza ILVA all'esercizio dello stabilimento, sono contenuti i limiti di emissione e le prescrizioni per il loro contenimento, con la chiara disposizione secondo cui *“Tutte le emissioni e gli scarichi non espressamente citati si devono intendere non ricompresi nell'autorizzazione”*. Del resto, ex art. 269 T.U. Ambiente, solo per le emissioni convogliate o di cui è stato disposto il convogliamento, l'autorizzazione stabilisce *“i valori limite di emissione, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi”*, mentre per quelle diffuse deve determinare *“apposite prescrizioni finalizzate ad assicurarne il loro contenimento”*; tuttavia, ai sensi del quinto comma del predetto articolo, l'autorizzazione può anche stabilire *“per ciascun inquinante valori limite di emissione espressi come flussi di massa annuali riferiti al complesso delle emissioni, eventualmente incluse quelle diffuse, degli impianti e delle attività di uno stabilimento”*.

Una volta constatato che l'autorizzazione concessa all'ILVA nel 2011 prevede che nello stabilimento vi siano emissioni non convogliate, ma non detta appositi limiti per queste ultime, riportando semplicemente le stime del gestore, per altro riferite all'anno 2005, eventuali interventi di adeguamento e prescrizioni per la loro riduzione/eliminazione, resta da verificare la liceità di quelle che, di fatto, gli impianti dell'ILVA hanno diffuso e tuttora diffondono nell'ambiente durante il ciclo produttivo.

⁷⁸ <https://www.minambiente.it/>

⁷⁹ <https://www.eea.europa.eu/themes/air/links/guidance-and-tools/eu-best-available-technology-reference/>

Capitolo 3 – La vicenda giudiziaria

3.1 - Profili penalistici e ipotesi di reato

Il 29 giugno 2012 la Procura della Repubblica di Taranto⁸⁰ chiede al GIP in sede l'applicazione di misure cautelari personali e reali, ipotizzando a carico di:

- Riva Emilio, presidente del consiglio di amministrazione dell'ILVA sino al 19.5.2010;
- Riva Nicola, presidente del consiglio di amministrazione dell'ILVA dal 19.5.2010;
- Capogrosso Luigi, direttore dello stabilimento;
- Andelmi Marco, capo area parchi dal 27.4.2007;
- Cavallo Angelo, capo area agglomerato dal 27.4.2007;
- Dimaggio Ivan, capo area cokerie dal 8.4.2003;
- Defelice Salvatore, capo area altoforno dal 9.12.2003;
- D'Alò Salvatore, capo area acciaieria 1 dal 8.4.2003 e capo area acciaieria 2 dal 28.10.2009

i seguenti reati:

- artt. 81, 110 c.p.; 24, 25 D.P.R. n. 203/1988; 256, 279 D.lgs. n. 152/2006 *“perché in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, realizzavano con continuità e non impedivano una quantità imponente di emissioni diffuse e fuggitive nocive in atmosfera in assenza di autorizzazione, emissioni derivanti dall'area parchi, dall'area cokeria, dall'area agglomerato, dall'area acciaieria, nonché dall'attività di smaltimento operata nell'area GRF e dalle diverse “torce” dell'area acciaieria a mezzo delle quali smaltivano abusivamente una gran quantità di rifiuti gassosi. Tutte emissioni che si diffondevano sia all'interno del siderurgico, ma anche nell'ambiente urbano circostante con grave pericolo per la salute pubblica. In Taranto dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza.”*
- artt. 110, 434, co. 1 e 2 c.p. *“perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, nella gestione dell'ILVA di Taranto operavano e non impedivano con continuità piena consapevolezza una massiva attività di sversamento nell'aria - ambiente di sostanze nocive per la salute umana, animale e vegetale, diffondendo tali sostanze nelle aree interne allo stabilimento, nonché rurali ed urbane circostanti lo stesso. In particolare IPA, benzo(a)pirene, diossine, metalli ed altre polveri nocive determinando gravissimo pericolo per la salute pubblica e cagionando eventi di malattia e morte nella popolazione residente nei quartieri vicino il siderurgico. In Taranto-Statte dal 1995 e sino alla data odierna.”*
- artt. 110, 437, co. 1 e 2 c.p. *“perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, omettevano di collocare e comunque omettevano di gestire in maniera*

⁸⁰ <https://www.tribunale.taranto.it/>

adeguata, impianti ed apparecchiature idonee ad impedire lo sversamento di una quantità imponente di emissioni diffuse e fuggitive in atmosfera, nocive per la salute dei lavoratori, emissioni derivanti dall'area parchi, dall'area cokeria, dall'area agglomerato, dall'area acciaieria, nonché dall'attività di smaltimento operata nell'area GRF. Tutte emissioni che si diffondevano sia all'interno del siderurgico, ma anche nell'ambiente urbano circostante con grave pericolo per la salute dei lavoratori che subivano altresì eventi di danno alla salute stessa.

In Taranto dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza.”

- artt. 110, 439 c.p. *“perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, attraverso l'attività di sversamento delle sostanze nocive di cui ai precedenti capi di imputazione, provocavano e non impedivano la contaminazione dei terreni ove insistevano diverse aziende agricole locali, in tal guisa cagionando l'avvelenamento da diossina di circa 2271 capi di bestiame destinati all'alimentazione diretta e indiretta con i loro derivati a seguito dell'attività di pascolo esercitata nelle suddette aziende. Capi di bestiame poi abbattuti perché contaminati da diossina e PCB e pericolosi per la salute umana.*

In Taranto-Statte dal 1995 e sino alla data odierna.”

- artt. 81, co. 1, 110, 674, 639, co. 2 e 3, e 635, co. 1 e 2 n. 3), c.p. *“perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, provocavano e comunque non impedivano, omettendo di adottare gli opportuni accorgimenti, continui e permanenti sversamenti nell'ambiente circostante di minerali e polveri riconducibili ai materiali depositati presso i parchi minerali ILVA e/o aree di produzione ubicate all'interno dello stabilimento, nonché alle aree cokeria, agglomerato, altoforno, acciaieria e GRF, tali da offendere, imbrattare e molestare persone, in considerazione di un'esposizione continua e giornaliera, nonché da deturpare, imbrattare e danneggiare, sia dal punto di vista strutturale, che del ridotto valore patrimoniale-commerciale conseguente all'insalubre ambiente inquinato, decine di edifici pubblici e privati di cui alle denunce in atti (come da elenco allegato), tutti ubicati nel Quartiere Tamburi del Comune di Taranto e nelle immediate vicinanze dello stabilimento siderurgico (cimitero, giardini e parchi pubblici, impianti sportivi, strade, private abitazioni, ecc.). Con l'aggravante di danno arrecato ad edifici pubblici o destinati all'esercizio di culto.*

In Taranto dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza.”

Nello specifico le fattispecie contravvenzionali coinvolte nella vicenda sono quelle indicate nel D.P.R. n. 303 del 19.3.1956; nell'art. 25, co. 3 e 4 del D.P.R. n. 203 del 24 maggio 1988 e nell'art. 674, c.p..

L'art. 20 del D.P.R. n. 303/1956, per le lavorazioni in cui *“si svolgono gas o vapori irrespirabili, tossici od infiammabili”*, ovvero in cui *“si sviluppano normalmente odori o fumi di qualunque specie”*, ed il successivo art. 21, per le lavorazioni che *“danno luogo normalmente alla formazione di polveri di qualunque specie”*, impongono al datore di lavoro di adottare i provvedimenti atti ad impedirne lo sviluppo e la diffusione o, per lo meno, a ridurre tali fenomeni *“per quanto è possibile”*.

Nel caso in esame è sufficiente rilevare la sola assenza delle cappe aspiranti deputate ad operare nella fase foriera di maggiori rischi per la salute umana, ossia quella dello sfornamento del coke in cui si liberano I.P.A. e benzene dagli incombusti, e per le quali tale destinazione antinfortunistica è addirittura unica ed esclusiva, per rilevare l'avvenuta violazione delle norme sopracitate.

Queste ultime, a differenza dell'art. 437 c.p., fanno riferimento non soltanto ad impianti, apparecchiature o segnali, ma, più genericamente, a "provvedimenti" e "dispositivi" di qualsiasi natura come ad esempio, a procedure operative, a modalità di esercizio o di manutenzione degli impianti, ovvero a strumenti tecnici meramente accessori, privi di autonomia funzionale e di specifica destinazione allo scopo.

In effetti, l'imputazione in discorso si fonda principalmente sugli esiti dell'ispezione compiuta presso le cokerie il 13 giugno del 2001 dai funzionari dello SPSAL (Servizio per la prevenzione e la sicurezza negli ambienti di lavoro) e della ASL Giordano e De Pasquale⁸¹. Nell'occasione, vengono accertate e contestate svariate violazioni alla normativa speciale antinfortunistica, relative non soltanto a carenze strutturali degli impianti, bensì allo stato di conservazione degli stessi, alla presenza di fonti di pericolo, al mancato uso di dispositivi di protezione individuale e vengono impartite le relative prescrizioni, ai sensi dell'art. 20, D.lgs. n° 758 del 1994. Come comunicato dagli stessi ispettori, la società ILVA ha ottemperato alle varie prescrizioni nei termini assegnatili ed è stata di volta in volta ammessa alle oblazioni in sede amministrativa, tutte regolarmente versate.

In relazione alla contravvenzione in esame, dunque, va dichiarata l'improcedibilità, per intervenuta estinzione, ai sensi dell'art. 24, D.L.gs. n. 758 del 1994.

L'art. 25 del D.P.R. n° 203 del 1988, analizzato limitatamente alle parti inerenti alle analisi che stiamo svolgendo, prevede e sanziona due condotte tipiche dei gestori di impianti industriali.

Al comma 3, il mancato rispetto dei "*valori di emissione*" stabiliti dalla normativa statale o regionale e al successivo comma 4, con una circostanza aggravante, stante l'esplicito richiamo della disposizione precedente, il superamento dei "*valori limite di emissione*" che determini altresì il superamento dei "*valori limite di qualità dell'aria*"⁸².

Grazie ad una risalente ed ormai acquisita lettura giurisprudenziale adeguatrice proposta dalla Corte di Cassazione Penale⁸³, Sez. III, del 21 dicembre 2006 nella Sentenza n. 42087 del precetto, il disposto dell'art. 674 c.p. è pacificamente ritenuto applicabile ai fenomeni di immissioni derivanti da impianti industriali. La giurisprudenza ha utilizzato, per raggiungere questo risultato, la progressiva smaterializzazione giuridica del concetto di "cosa", la dilatazione del verbo "gettare" al massimo delle sue potenzialità semantiche, fino a ricomprendervi anche le azioni dell'emettere, diffondere, produrre.

Conseguentemente si è giunti a ritenere integrata la contravvenzione in questione nel caso di diffusione di polveri in atmosfera.

⁸¹ Consultabili negli Archivi della Regione Puglia <https://www.regione.puglia.it>

⁸² Dati e parametri riscontrabili sul sito <https://www.arpa.puglia.it/>

⁸³ <https://www.cortedicassazione.it/>

Il 26 novembre 2012 vengono emesse altre due ordinanze di custodia cautelare⁸⁴. I destinatari sono: Emilio Riva, il figlio Fabio, irreperibile, ancora Capogrosso, l'ex dirigente ILVA Girolamo Archinà e l'ex perito del Tribunale Lorenzo Liberti. Per alcuni indagati sussiste l'accusa di associazione per delinquere finalizzata al disastro ambientale. Gli arresti domiciliari vengono previsti anche per l'ex assessore all'Ambiente della Provincia di Taranto Michele Conserva. In quel giorno viene emesso anche un decreto dal GIP con cui si dispone il sequestro di 1 milione e 700mila tonnellate di prodotti finiti e semilavorati collocati sulle banchine dell'ILVA che l'azienda aveva realizzato con gli impianti sotto sequestro senza facoltà d'uso. Tra gli indagati: il presidente dell'ILVA, Bruno Ferrante e il direttore di stabilimento, Adolfo Buffo. Nell'inchiesta finisce anche il sindaco di Taranto Stefano.

Il 10 dicembre 2012 la Procura di Taranto chiede un mandato di arresto europeo per Fabio Riva, ufficialmente latitante. Pochi giorni dopo, il 27 dicembre 2012, la magistratura ricorre alla Corte Costituzionale contro il decreto n. 207, convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231, che consente all'ILVA di commercializzare anche i prodotti realizzati prima dello stesso decreto, cioè anche quelli che erano stati sequestrati il 26 novembre.

Il 22 gennaio 2013 a Fabio Riva, che viene rintracciato a Londra, viene notificato il mandato di arresto europeo, ma questi riesce a tornare subito in libertà vigilata dietro pagamento di una cauzione. Contestualmente il GIP Todisco, decidendo sull'istanza di dissequestro dei prodotti avanzata dall'ILVA, solleva questione di legittimità costituzionale della L. 231 e invia gli atti a Roma. Pochi giorni prima la stessa operazione era stata fatta dal Tribunale di Taranto.

Il 9 aprile 2013 la Corte Costituzionale rigetta i ricorsi di legittimità sulla L. 231, dichiarandoli in parte inammissibili e in parte non fondati. Il 9 maggio, motivando la decisione, la Consulta scrive *“La semplice ricognizione della normativa sui controlli e sulle sanzioni, tuttora vigente ed esplicitamente richiamata dalla disposizione censurata, contraddice per tabulas l'assunto del rimettente Giudice per le indagini preliminari, e cioè che i 36 mesi concessi ad una impresa, che abbia le caratteristiche previste, per adeguare la propria attività all'AIA riesaminata, «costituiscono una vera e propria “cappa” di totale “immunità” dalle norme penali e processuali». Non solo la disposizione censurata non stabilisce alcuna immunità penale per il periodo sopra indicato, ma, al contrario, rinvia esplicitamente sia alle sanzioni penali previste dall'ordinamento per i reati in materia ambientale, sia all'obbligo di trasmettere, da parte delle autorità addette alla vigilanza ed ai controlli, le eventuali notizie di reato all'autorità “competente”, cioè all'autorità giudiziaria.”*

Il 15 maggio 2013, nell'ambito dell'inchiesta “Ambiente svenduto”, parallela a quella “madre” sull'ILVA, vengono arrestati: il presidente della Provincia di Taranto, Giovanni Florido, l'ex assessore provinciale all'Ambiente, Michele Conserva, Girolamo Archinà e l'ex direttore generale della provincia di Taranto Vincenzo Specchia. All'origine di questa decisione sussistono presunte pressioni su un funzionario dell'ente per l'autorizzazione all'utilizzo da parte dell'ILVA della discarica 'Mater Gratiae'.

⁸⁴ <https://www.tribunale.taranto.it>

Il 24 maggio 2013 il GIP Todisco dispone il sequestro per equivalente di beni, quote societarie e denaro fino alla concorrenza di 8.1 miliardi di euro nei confronti di Riva Fire e ILVA. Il 26 luglio 2013, per decorrenza dei termini di custodia cautelare, tornano in libertà Emilio Riva, suo figlio Nicola e Luigi Capogrosso, ma tutti con obbligo di dimora. Il 6 settembre 2013 la Guardia di Finanza arresta cinque persone ritenute i 'fiduciari' della famiglia Riva, che avrebbero costituito una sorta di "governo-ombra" dello stabilimento siderurgico, dando disposizioni e bypassando anche i dirigenti ufficiali.

Il 30 ottobre 2013 la Procura notifica l'avviso di conclusione delle indagini preliminari: 53 indagati (50 persone fisiche e tre società).

Il 20 dicembre 2013 la Cassazione annulla senza rinvio il sequestro preventivo, emanato ai sensi degli artt. 19 e 53 del D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231., funzionale alla confisca per equivalente di una somma pari a 8,1 miliardi, nei confronti di ILVA e di Riva FIRE, disponendo la restituzione di tutti i beni.

Il 5 febbraio 2014 viene convertito il D.L. 10 dicembre 2013, n. 136 ("*Legge sulla Terra dei fuochi*") nella legge 6 febbraio 2014, n. 6, che nella parte finale affronta il delicato tema dell'ILVA. Per quest'ultima è disposto il reperimento di risorse per l'adeguamento ambientale e per l'applicazione dell'AIA con aumento di capitale, cessione di azioni, sblocco dei beni sequestrati.

Il 26 febbraio 2014 la Westminster Magistrates Court di Londra conferma l'extradizione di Fabio Riva in relazione al mandato di arresto europeo notificato all'indagato nella capitale londinese nel gennaio 2013⁸⁵.

Il 6 marzo 2014 la Procura chiede all'ufficio del GIP il rinvio a giudizio per tutti i 53 indagati dell'inchiesta. Il 20 gennaio 2016 la Commissione UE avvia un'indagine approfondita per stabilire se il sostegno dato dallo Stato italiano all'ILVA rispetti le norme sugli aiuti di Stato disposte dall'art. 107, par. 1, TFUE⁸⁶. Nell'indagine la Commissione vaglierà se l'accesso agevolato al finanziamento accordato all'ILVA per ammodernare lo stabilimento di Taranto le dia un vantaggio sui concorrenti.

Il 13 maggio 2016 la Commissione europea decide di estendere al finanziamento di 300 milioni di euro accordato dallo Stato all'ILVA nel dicembre 2015, l'indagine già iniziata sugli aiuti di Stato.

Il 17 maggio 2016 si tiene a Taranto, in Corte d'assise, una nuova udienza per il processo "Ambiente svenduto" per il reato di disastro ambientale contestato in capo all'ILVA.

A giudizio 47 indagati, di cui 3 persone giuridiche⁸⁷.

Lo stesso giorno, la Corte europea dei diritti umani accusa lo Stato italiano di "*non aver protetto la vita e la salute di 182 cittadini di Taranto dagli effetti negativi delle emissioni del siderurgico*".

Il 24 gennaio 2019 la Corte europea dei Diritti dell'uomo condanna ufficialmente l'Italia (nel caso *Cordella e altri contro Italia*). Nella storica sentenza si afferma che l'Italia ha violato gli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata) e 13 (diritto ad un ricorso

⁸⁵ <https://www.courttribunalfinder.service.gov.uk/courts/westminster-magistrates-court/>

⁸⁶ <https://www.eur-lex.europa.eu/>

⁸⁷ Nell'ambito del processo "Ambiente Svenduto" si sono costituite ben 1484 parti civili.

effettivo) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La Corte sottolinea come l'Italia abbia omesso di proteggere i cittadini di Taranto dalle conseguenze drammatiche dell'elevato inquinamento causato dalle attività di ILVA, il più grande impianto siderurgico d'Europa. La decisione sottolinea inoltre che le vittime hanno subito un grave pregiudizio poiché il Governo italiano ha autorizzato la prosecuzione delle attività industriali nonostante le diverse decisioni giudiziali che ne evidenziavano la pericolosità per ambiente e salute. La Corte quindi afferma chiaramente che il Governo deve porre immediatamente in atto le misure necessarie ad assicurare la protezione dell'ambiente e della salute dei cittadini di Taranto.

Gli aspetti nell'intera vicenda giudiziaria sull'ILVA, dei quali vogliamo evidenziare i contenuti, sono i profili penali emersi dalle numerose violazioni commesse dall'azienda e dai suoi proprietari e gestori, sia di natura ambientale, sia di natura societaria, e delle ripercussioni che tali profili hanno avuto sulla gestione stessa dell'azienda, sui suoi operai ed in generale sulla popolazione tarantina e sul Governo italiano.

Il processo all'ILVA, esteso anche alle società RIVA FIRE spa e RIVA FORNI Elettrici spa e ai suoi vertici aziendali, è un processo ad un modo di produzione, ad un intero sistema ed a uno specifico intento criminoso: l'ILVA, spesso con il tacito consenso della politica cittadina e nazionale, secondo l'accusa, avrebbe scientemente e sistematicamente organizzato la propria attività produttiva massimizzando il profitto a discapito dell'ambiente, della vita, della salute e della sicurezza dei lavoratori e dei cittadini.

Adesso passiamo all'analisi dei singoli capi d'accusa.

3.2 - Associazione per delinquere

Il nucleo dell'accusa si incentra sul reato di associazione per delinquere⁸⁸ finalizzata a commettere delitti contro l'incolumità pubblica tra i quali il reato di omissione dolosa di cautele antinfortunistiche⁸⁹, di disastro ambientale⁹⁰ e di avvelenamento di sostanze destinate all'alimentazione⁹¹ e delitti vari contro la pubblica amministrazione, nello specifico il reato di concussione⁹², di corruzione⁹³, di falso⁹⁴ e di abuso di ufficio⁹⁵.

Vi sono poi accuse di rivelazione di segreti di ufficio⁹⁶ e di favoreggiamento⁹⁷ a carico di soggetti che, a vario titolo, avrebbero cercato di agevolare l'attività inquinante di ILVA o di occultare i vertici aziendali o i politici e i funzionari collusi.

⁸⁸ Art. 416 c.p.

⁸⁹ Art. 437 c.p.

⁹⁰ Art. 452 quater c.p.

⁹¹ Art. 439 c.p.

⁹² Art. 317 c.p.

⁹³ Art. 319 c.p.

⁹⁴ Artt. 476 e ss. c.p.

⁹⁵ Art. 323 c.p.

⁹⁶ Art. 326 c.p.

⁹⁷ Art. 378 c.p.

Compaiono inoltre una lunga serie di contravvenzioni in materia ambientale, concernenti la disciplina dei rifiuti e delle discariche, l'aria, le acque e la disciplina sulla prevenzione di incidenti rilevanti, nonché fattispecie codicistiche ex art. 674, 635, 639 c.p. secondo l'uso della giurisprudenza impiegata a fini di tutela ambientale.

L'accusa non contesta alcuna violazione dell'AIA (rilasciata nel 2011⁹⁸) e non è dato sapere se tale scelta dipenda dal fatto che le prescrizioni sarebbero state formalmente rispettate, o, più plausibilmente, se le relative violazioni, sanzionate ai sensi dell'art. 29-quattordices, D.lgs. aprile 2006 n. 152, siano state ritenute soccombenti rispetto alla clausola *“salvo che il fatto costituisca più grave reato”*, a vantaggio dei molti reati contravvenzionali in tema di inquinamento puniti più severamente.

Ciò che viene contestato più radicalmente è il rilascio di un'AIA illegittima, che costituirebbe abuso d'ufficio a vantaggio dei proprietari dello stabilimento, frutto di indebite pressioni da parte di un legale dei Riva, ritenuto membro dell'associazione per delinquere formata in accordo con i vertici aziendali di ILVA. Infine, vi sono contestazioni per omicidio e lesioni colpose da violazione di norme antinfortunistiche, mosse sia a dirigenti che all'ILVA ex d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

L'associazione per delinquere avrebbe dato vita ad un *“programma associativo teso all'ottenimento del massimo profitto a scapito delle criticità ambientali e di sicurezza degli impianti dello stabilimento.”*⁹⁹

A tal proposito, il programma di massimizzazione del profitto, di per sé lecito e fisiologico all'interno di un mercato capitalistico, nonostante l'enfasi contraria posta dall'accusa, sarebbe stato perseguito illecitamente, omettendo investimenti doverosi a tutela dell'ambiente e della sicurezza, a causa prima della connivenza del potere amministrativo e politico, e poi del favoreggiamento di molti soggetti, anche appartenenti al mondo investigativo.

Da notare che l'associazione criminale coincide perfettamente con l'organigramma aziendale¹⁰⁰, a partire dalla data del suo inizio, il 1995, epoca in cui la famiglia Riva¹⁰¹ acquisì la proprietà degli stabilimenti tarantini, mentre nessuna contestazione è mossa ai vertici delle precedenti proprietà statali che hanno gestito lo stabilimento dal 1960 contribuendo verosimilmente all'emissione di sostanze che permangono nell'ambiente per molti decenni. Di conseguenza per quanto concerne l'impostazione accusatoria, l'ILVA nasce e cresce come associazione per delinquere, tesa a commettere svariati gravi reati, onde evitare il rispetto delle normative nazionali e comunitarie di tutela ambientale e di sicurezza aggiornatesi nel tempo, e così assicurarsi il massimo profitto.

⁹⁸ Regione Puglia, il Presidente, *ILVA Taranto – Autorizzazione Integrata Ambientale*. Decreto n. 450 del 04/08/2011

⁹⁹ <https://www.tribunale.taranto.it/>

¹⁰⁰ Organigramma aziendale che si può osservare su <https://www.ilvataranto.com/> e <https://www.rivagroup.com/>. Per un'analisi più approfondita si rimanda a Campetti L. *ILVA Connection. Inchiesta sulla ragnatela di corruzioni, omissioni, colpevoli negligenze, sui Riva e le istituzioni*. Manni Editore, Lecce, 2013

¹⁰¹ V. nota 19

3.3 - Disastro ambientale

Sono poche le aree del territorio nazionale che possono fregiarsi del titolo di “area ad elevato rischio ambientale” e meritare conseguentemente un Decreto del Presidente della Repubblica¹⁰² (D.P.R. 23.04.1998) che ne stabilisca un piano di “disinquinamento”.

L’istituzione delle “aree ad elevato rischio di crisi ambientale” risale al 1986, con la Legge n. 349¹⁰³ dell’8 Luglio, che ne dà facoltà al Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell’Ambiente.

Con tale dichiarazione, quindi, si identificano ambiti territoriali e tratti marittimi caratterizzati da gravi alterazioni negli equilibri ambientali. La legge detta le direttive per la definizione di un piano che individui le misure urgenti atte a rimuovere le situazioni di rischio per il ripristino ambientale dell’area.

A seguito di un iter, iniziato con un’istanza presentata dalla Regione Puglia nel 1988, con Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 Novembre 1990¹⁰⁴, il territorio della provincia di Taranto (comprendente i Comuni di Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola) è dichiarato “area ad elevato rischio di crisi ambientale”; dichiarazione reiterata poi con la Deliberazione del 11 Giugno 1997.

Con la risoluzione, il Consiglio dei Ministri richiede al Ministero dell’Ambiente, di intesa con la Regione Puglia ed altri enti locali interessati, di predisporre un piano di disinquinamento per il risanamento del territorio di Taranto. Il Piano, previa ricognizione dello stato di inquinamento delle acque, dell’aria e del suolo, nonché delle relative fonti inquinanti, definisce la tipologia, la fattibilità ed i costi degli interventi di risanamento¹⁰⁵. La Deliberazione del 1990 prevede, inoltre, la costituzione di una Commissione Stato-Regione Puglia-Enti locali, con compiti di coordinamento delle attività relative al risanamento dell’area ad elevato rischio di crisi ambientale; la Commissione viene nominata con decreto del Ministro dell’ambiente del 15 giugno 1995, n. 086/95/SIAR e nella riunione del 29 luglio 1997 esprime parere favorevole sul piano di disinquinamento per il risanamento del territorio citato della provincia di Taranto.

Il Piano di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Taranto, è approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 23 Aprile 1998¹⁰⁶.

Con il suddetto Decreto si intende finanziare anche gli interventi del “piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue”, approvato con Decreto del Ministero dell’Ambiente¹⁰⁷ in data 29 luglio 1997.

Il territorio dichiarato “area ad elevato rischio di crisi ambientale”, comprendente i Comuni di Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte, ha un’estensione di circa 564 km², con una popolazione residente di circa 280.000 abitanti ed una estensione costiera di circa 35 Km¹⁰⁸.

¹⁰² <https://www.quirinale.it/>

¹⁰³ <https://www.gazzettaufficiale.it/>

¹⁰⁴ <https://www.regione.puglia.it/>

¹⁰⁵ Analisi che verranno poi commissionate a periti e ad esponenti dell’ARPA Puglia <https://www.arpa.puglia.it/>

¹⁰⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/>

¹⁰⁷ <https://www.minambiente.it/>

¹⁰⁸ De Sinno C. e Colucci F., *Salute e ambiente, fra diritto e cronaca*, Edizioni Kurumy, Lecce, Ottobre 2015

Nel decreto si può leggere che *“Nell’area sono presenti insediamenti industriali di rilevante dimensione che influenzano in modo importante sia il quadro socioeconomico che quello ambientale e paesaggistico; (...) Il territorio è fortemente caratterizzato dall’area industriale che, per estensione, occupa una superficie quadrupla rispetto a tutto l’abitato di Taranto. In essa sono presenti elementi di forte degrado paesaggistico, quali la presenza di insediamenti di grande dimensione, con carenza di opere atte a ridurre l’impatto visivo; (...) Le interferenze con l’ambiente prodotte dalle attività produttive sono di rilevante entità, e interessano tutti i comparti ambientali: le principali fonti causali di inquinamento dell’area sono rappresentate dalle industrie siderurgiche, petrolifere e cementiere. L’ILVA rappresenta la fonte potenziale, di gran lunga più rilevante, di impatto sull’ambiente tarantino, (...) essa è responsabile di una parte percentualmente preponderante del totale dell’inquinamento immesso in atmosfera”*.

Il problema ambientale viene discusso nel capo b) della Sentenza del Tribunale del Riesame depositata in Cancelleria il 20 agosto 2012 che contesta a tutti gli indagati il delitto previsto dall’art. 434 c.p. (Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi).

È una norma di chiusura con la quale il Legislatore, dopo aver disciplinato i fatti lesivi della pubblica incolumità specificamente descritti, ovvero le figure dei c.d. disastri tipici, ha previsto, all’articolo 434, oltre al pericolo di crollo di una costruzione, ogni forma di disastro non specificamente individuato, comunemente definito “disastro doloso innominato”, all’evidente scopo di non lasciare prive di tutela penale altre situazioni di pericolo non facilmente descrivibili, specie in considerazione dell’evoluzione tecnologica e scientifica che incide sull’attività imprenditoriale creando sempre nuove fonti di profitto, ma anche di pericolo.

Il difetto di una precisa descrizione della fattispecie ha richiesto l’intervento della verifica da parte della Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della norma rispetto al principio di tassatività della fattispecie penale, nell’ambito di un processo penale in cui veniva contestata un’ipotesi di disastro ambientale derivato dalla gestione di un traffico illecito di rifiuti.

Al riguardo la Corte Costituzionale con la Sentenza 327 del 30 luglio 2008¹⁰⁹, escludendo ogni profilo di illegittimità della disposizione in esame, ha fornito interessanti indicazioni in ordine alla definizione del concetto di “disastro”.

Dopo aver precisato che *“Per costante giurisprudenza di questa Corte, la verifica del rispetto del principio di determinatezza della norma penale va condotta non già valutando isolatamente il singolo elemento descrittivo dell’illecito, ma raccordandolo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa si inserisce. In particolare, l’inclusione nella formula descrittiva dell’illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisensibili, ovvero [...] di clausole generali o concetti “elastici” non comporta un vulnus del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice – avuto riguardo alle finalità perseguite dall’incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca – di stabilire il significato di tale elemento mediante un’operazione interpretativa non*

¹⁰⁹ <https://www.cortecostituzionale.it/>

esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo”, ha chiarito che “l’altro disastro previsto dalla norma in parola, ancorché diverso, è comunque un accadimento strutturalmente omogeneo ai disastri nominati, contemplati negli articoli precedenti del capo relativo ai delitti di comune pericolo mediante violenza”.

I suoi tratti qualificanti consistono, dunque, sul piano dimensionale, in un *"evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non necessariamente immani, atto a produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi"*, e sul piano della proiezione offensiva *"l'evento deve provocare – in accordo con l'oggettività giuridica delle fattispecie criminose in questione (la «pubblica incolumità») – un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone; senza che, peraltro, sia richiesta anche l'effettiva verifica della morte o delle lesioni di uno o più soggetti"*.

Il disastro, quindi, è una fattispecie di reato disciplinata nel Codice Penale sotto la rubrica *"Reati contro l'incolumità pubblica"*. Come già osservato in dottrina, l'indeterminatezza e l'elasticità di tale formula provocano gli inconvenienti dell'imprevedibilità del risultato processuale, con la conseguenza del *"conferimento al giudice di margini estesi di discrezionalità nell'applicazione delle norme"*. In nome del principio di ragionevolezza, si legittimano ulteriori deroghe e aperture, dirette a temperare il piano strettamente assiologico con le istanze general-preventive sottese alla tutela dell'interesse giuridico categoriale.

Comunque il punto di partenza utile per comprendere e valorizzare il piano della tipicità in astratto in rapporto alla descrizione dell'evento, è dato dalla descrizione legislativa del *"pericolo comune"*, ossia il pericolo di un danno pluripersonale indeterminato. Il Legislatore, nel plasmare i delitti contro la pubblica incolumità, seleziona le tipologie di fatti idonei ad offendere i beni primari di una pluralità indistinta di persone.

L'elemento di raccordo che attraversa e accomuna tutte queste figure criminose è costituito dalla nozione, generale e astratta, di disastro, che funge da fattore selettivo che qualifica le fattispecie del Titolo VI del Codice Penale.

Il disastro, perciò, rappresenta la cifra dei fatti selezionati dal Legislatore nella prospettiva dell'interesse diffuso all'incolumità dei beni personali dei cittadini.

Il concetto in esame pone fin da subito notevoli difficoltà ermeneutiche dato che la sua funzione di raccordo è compromessa dall'incertezza che risiede nei confini applicativi oscillanti tra quelli segnati dal significato comune naturalistico del termine e quelli dipendenti dall'accezione tecnica e normativa.

Analizzando il Codice Zanardelli¹¹⁰ è possibile, inoltre, distinguere tra due tipologie di disastro:

1. una generica o “innominata”;
2. una speciale o “settoriale”.

La prima è preceduta dall’aggettivo “altro” e funge da figura di chiusura rispetto agli ulteriori eventi di pericolo comune, nominati dal Legislatore.

Nel Capo II, il disastro, invece, assume un carattere speciale.

Dall’osservazione delle fattispecie presenti nel Codice, emerge che l’ordinamento tende a svalutare l’intensità del danno reale in favore dell’elemento dell’allarme sociale, fatto fortemente criticato dalla dottrina¹¹¹. Da un lato si convenne sul fatto che, senza danno reale, non poteva sussistere il disastro avvenuto, dall’altro non poteva essere trascurata la circostanza fondamentale che non ogni danno fosse di per sé idoneo a far ritenere integrati gli estremi del disastro reale.

È evidente come ricadesse sul giudice l’onere di commisurare, con apprezzamento di fatto, il grado di lesività dell’accadimento, stabilendo se quest’ultimo dovesse essere valutato come un evento finale, detto disastro avvenuto, o, al contrario, come un mero stato di fatto “intermedio” suscettibile potenzialmente di evolversi in un evento macro-lesivo, detto pericolo di disastro.

Nel Codice attualmente vigente la nozione di disastro ricorre nell’ambito dei delitti di comune pericolo mediante violenza.

Il fatto che nel Capo II non sia espressamente prevista una figura corrispondente accresce le distanze tra le due partizioni del Titolo, spesso presenti per esigenze di tutela.

La posizione funzionale assunta dal disastro è variegata. Il ruolo del referente materiale è mutevole, potendo assumere la veste sia di evento costitutivo, sia di evento condizionale. Sul piano tipologico, la ricognizione dell’assetto strutturale dei delitti di comune pericolo mediante violenza consente di suddividere la materia in due sottoinsiemi:

1. disastri nominati o tipici;
2. disastri innominati o atipici

Tra i disastri innominati vi rientra l’art. 434 c.p. che contiene una fattispecie di per sé normativamente indeterminata, il cui oggetto non è preventivamente individuabile. Sono inoltre previste tipologie solo relativamente indeterminate: si pensi ai riferimenti normativi, di carattere residuale “*se dal fatto deriva un disastro*”, contenuti agli artt. 432, 433 e 437 c.p.

Il riferimento generico ad un disastro o ad un “altro disastro” pone la necessità di determinarne il significato. Il Legislatore ha sicuramente previsto il disastro innominato per relationem rispetto agli altri tipizzati, i quali fungono da termini di paragone e riferimento. La locuzione “altro disastro” deve essere concepita come un “analogo” disastro nel senso di accadimento non ascrivibile nelle altre disposizioni del Capo I.

¹¹⁰ Consultabile sul sito <https://www.simone.it/>

¹¹¹ Si veda, ad esempio, Cordani A., *Alla vigilia del codice Zanardelli. Antonio Buccellati e la riforma penale nell’Italia postunitaria*, Giuffrè Editore, 2008

Cerchiamo di delineare i profili comuni e costanti. Iniziamo col dire che il disastro in sé non esiste essendo lo stesso il precipitato di un processo di astrazione delle note strutturali intrinseche negli eventi previsti da tutte le singole fattispecie incriminatrici nel Capo I. Le diverse fenomenologie di evento disastroso sono riconducibili ad una medesima matrice: il concetto astratto di disastro ha natura normativa e deve essere descritto nel suo significato tecnico.

La nozione “tecnico-giuridica” di disastro è caratterizzata da un elemento normativo a doppio parametro, nel senso che l’evento di danno materiale assume un duplice valore in quanto deve essere valutato sia in funzione diagnostica, avendo riguardo di quanto è avvenuto, sia in funzione prognostica, considerando ciò che sarebbe potuto accadere.

Il disastro, strutturalmente, si presenta come una nozione sintetica, formata da un referente materiale e da una proiezione teleologica. Quest’ultima rappresenta il pericolo per i beni primari di una indistinta pluralità di individui. Alla base del referente materiale si pone la distinzione tra la sfera della pericolosità privata, caratterizzata dalla tendenziale unidirezionalità e incontrollabilità, e l’ambito della pericolosità generale, qualificata dalla fluidità, dalla mobilità e dalla comunicabilità della situazione di pericolo che risulta incontrollabile, potendosi ripercuotere su un numero indefinito di consociati.

Il delitto di disastro si atteggia come reato di risultato rispetto all’evento naturalistico prodotto; allo stesso tempo come reato di pericolo rispetto ai beni personali che fungono da substrato dell’interesse diffuso. Si comporta perciò come reato a duplice evento: uno materiale ed effettivo e l’altro potenziale.

Analizzando a fondo la nozione di disastro¹¹² e quella di pericolo¹¹³, non si può non arrivare a concludere che tra disastro e pericolo per l’interesse tutelato intercorre un rapporto di corrispondenza univoca: ogni disastro implica un pericolo per incolumità pubblica e per converso, alla situazione di pericolo per l’incolumità pubblica, non corrisponde sempre un disastro nel senso sopra precisato.

Il disastro è costituito da un evento di danno materiale su cui si innesta una situazione di pericolo diffuso e pluripersonale della quale non è richiesta l’effettiva evoluzione in un danno personale. Esso non comprende eventi dannosi per la vita e l’incolumità di individui determinati.

Il concretizzarsi del pericolo nella lesione di beni personali si rileva non necessario per l’integrazione della figura normativa di disastro. Tale necessità di tenere distinto il piano di tutela dell’incolumità individuale da quello della protezione dell’incolumità pubblica comporta che gli eventuali accadimenti lesivi rientrino nel campo di valutazione autonoma di altre fattispecie, in concorso con quella di pericolo comune.

Nell’ambito dei delitti dolosi per pericolo comune qualora sia presente soltanto il dolo dell’omicidio o delle lesioni personali, si applicherà la disciplina del concorso formale di reati.

Essendo l’interesse protetto riferibile impersonalmente alla massa dei consociati, anche in presenza di plurimi eventi lesivi di beni individuali, permane ugualmente la necessità di

¹¹² Si veda *Il disastro ambientale disciplinato nel Codice Penale* su <https://www.iusinitinere.it/>

¹¹³ <https://www.ipcverri.gov.it/DocumentiObbligatori/>

verificare se, nel caso in esame, risulti integrata una fattispecie a tutela della pubblica incolumità.

Il verificarsi di una serie contestuale di eventi omicidari non è di per sé sufficiente ad integrare gli estremi del risultato offensivo sotteso alle fattispecie in esame. Quindi non vi può essere disastro senza pericolo comune.

Nella sua funzione esponenziale, il disastro comune è un macro-danneggiamento a tendenza “trascendente”, proiettato verso l’offesa alla vita o all’integrità fisica di una pluralità indeterminata di persone.

Per rimanere coerenti alla tesi, tra i tanti tipi di disastro di cui siamo a conoscenza leggendo il Codice Penale e di cui abbiamo tracciato le linee guida precedentemente, approfondiamo lo studio della tipologia ex art. 434 c.p.

È una fattispecie dal contenuto complesso, infatti, da un lato prevede l’attentato alle costruzioni, ossia fatto diretto a cagionare un disastro nominato come crollo, dall’altro, la commissione di fatti diretti a cagionare un “altro disastro”, ovvero un evento rovinoso non riconducibile al modello tipizzato nella fattispecie precedenti e perciò definito innominato. Sono differenti solo sul piano della materialità dei fatti, ma che presentano omogeneità totali sul piano degli elementi costitutivi e ciò emerge anche dalla Relazione ministeriale al Progetto di redazione dell’articolo.

L’art. 434 c.p. contiene due distinte figure delittuose:

1. il compimento di fatti diretti a cagionare il crollo;
2. il compimento di atti diretti a provocare un altro disastro.

Le due fattispecie sono state erroneamente rinchiusi in una sola disposizione in considerazione del comune ruolo sussidiario/integrativo, ma ciò ha come conseguenza quella di pensare che l’altro disastro presenti una qualche connessione o analogia con il crollo della costruzione.

Quello che sicuramente possiamo dire è che per rientrare nella nozione di crollo, l’evento deve presentare le proporzioni, i caratteri e le proprietà di un vero e proprio disastro.

L’art. 434 c.p. svolge un ruolo sussidiario, anche rispetto alle fattispecie ex art. 432 e 433 c.p. che si applicano solo se il fatto non assume rilevanza ai sensi di una delle fattispecie contemplate dall’art. 423 all’art. 431 c.p.

Una sentenza della Suprema Corte di Cassazione¹¹⁴ ha definito l’art. 434 c.p. come una norma di chiusura ed ha chiarito che l’espressione “*fuori dai casi previsti dagli articoli precedenti*” non si riferisce a tutti gli articoli contenuti nel Capo I, ma solo a quelli contenenti altri delitti di disastro¹¹⁵.

Per evitare che la relazione ad opera della medesima condotta degli eventi previsti agli artt. 423 e 434 c.p. possa dare luogo ad un concorso formale di reati, la Cassazione ha dovuto invocare il principio del *ne bis in idem* sul presupposto che tra i predetti titoli esista un rapporto di sussidiarietà. Essa non è omnidirezionale e incondizionata, piuttosto

¹¹⁴ Corte Cost., 1° Agosto 2008, n. 327, consultabile su <https://www.cortecostituzionale.it/>

¹¹⁵ Su cui v. Natalini A., *Reato di disastro “innominato”: atti alla consulta per indeterminatezza della fattispecie*, in <https://www.dirittoegiustizia.it/>, del 27 febbraio 2007

un'integratività volta a colmare le lacune di tutela emergenti dalla disciplina dei delitti di pericolo comune mediante violenza.

Detto ciò non possiamo condividere con l'osservazione giurisprudenziale¹¹⁶ secondo cui la previsione del disastro innominato sarebbe destinata *“a colmare le lacune eventuali nelle norme del Titolo VI”* perché, dicendo ciò, si varca la soglia legislativa.

Tradizionalmente si ritiene che la disposizione di cui all'art. 434, co. 1 c.p. assuma i connotati proprio di una fattispecie a consumazione anticipata: in questo caso la soglia di punibilità è attestata sulla mera commissione dei fatti diretti a tale obiettivo. Il verificarsi dell'evento disastroso è autonomamente sanzionato al co. 2. La disposizione in esame, rispetto alle fattispecie di attentato, si distingue per la presenza di un atteggiamento finalistico proiettato verso un evento, la cui realizzazione comunque non è necessaria ai fini del perfezionamento del reato.

Il co. 1 in analisi presuppone un'offesa in fieri colta in anticipo rispetto al suo compiuto realizzarsi e sorretta dal coefficiente doloso.

In dottrina, l'art. 434, co. 1 c.p. è concepito in forma di tentativo, ossia come incriminazione di atti che in sé assumerebbero un significato di tentativo, ma che in considerazione della gravità delle conseguenze temute, vengono elevati al rango di fattispecie consumata. In merito alla riconducibilità del delitto al novero dei reati di attentato, dobbiamo optare per una risposta negativa per la *“ragione che l'evento cui l'azione è diretta, cioè il pericolo per la pubblica incolumità, non differisce se non per l'intensità dell'evento previsto dal co. 1 e solo impropriamente può qualificarsi evento di danno”*.

Anche in giurisprudenza si ritiene che la norma richieda l'accertamento del pericolo in concreto e ciò sfocia in due diversi orientamenti:

1. il primo, tradizionale, ritiene che l'evento di pericolo costituisca una condizione obiettiva di punibilità da accertarsi in concreto, ma estranea all'ambito del dolo;
2. il secondo propende per l'inammissibilità di questo inquadramento, sul presupposto che non potrebbe essere considerato condizione di punibilità un elemento che esprime l'autenticità lesiva del fatto. La formula condizionale, *“se dal fatto deriva pericolo”*, proposta dal Legislatore dovrebbe essere intesa come collegamento con il dolo eventuale. Il coefficiente doloso si scinde in un momento intenzionale, cioè un atteggiamento finalistico verso l'evento finale ricondotto alla formula *“fatto diretto a...”* e in un momento intellettuale, incentrato sulla rappresentazione e accettazione implicita nell'agire malgrado la previsione della possibilità che già dal compimento di atti diretti a cagionare l'evento temuto possa derivare *“un diverso e maggiore evento”*, ossia un pericolo per la pubblica incolumità (*“se dal fatto deriva ...”*).

Il co. 2 prevede una fattispecie in cui si commina la pena della reclusione da 3 a 12 anni *“se il crollo o il disastro avviene”*. Dobbiamo verificare se il requisito del pericolo per la pubblica incolumità valga o meno anche in questa circostanza.

¹¹⁶ Castoldi F., *Il ritorno del disastro innominato* in Rivista Giuridica, 2008

Alla luce del difetto di rilevanza formale, c'è la tendenza a inquadrare la fattispecie nei reati di pericolo presunto, ritenendosi che la messa a repentaglio dell'interesse sia insita negli esiti tipici e come tale non debba essere oggetto di un accertamento ad hoc.

Alcuni però, basandosi sull'idea che i fatti incriminati nei due commi si situino lungo una medesima ed omogenea progressione offensiva, hanno ritenuto che l'accertamento dell'effettività del pericolo valga anche per le ipotesi in esame.

La tesi dell'estraneità del requisito del pericolo comune all'ipotesi del secondo comma si rivela priva di fondamento anche nell'ambito dell'inquadramento del capoverso in termini di autonomia e di indipendenza. Quando si osserva che la formula "se avviene il crollo o altro disastro" riflette le dimensioni e le proporzioni che l'evento deve assumere per avere un rilievo in ambito penale, non si fa altro che sottolineare la natura offensiva connaturata agli eventi tipizzati nel Capo I.

In ordine al significato funzionale dell'art. 434, co. 2 c.p. si rinnova la controversia tra coloro i quali sostengono la natura autonoma della previsione e coloro che riducono questa all'ambito circostanziale¹¹⁷.

Il tenore della rubrica e il fatto che "nell'ipotesi più grave, il verificarsi del disastro sostituisce l'evento di pericolo che caratterizza la previsione di base", inducono a ritenere che si debba escludere in partenza il nesso circostanziale.

La tesi della natura autonoma poggia sul rilievo secondo cui il co. 2 identifica "la realizzazione compiuta, perfetta, di quell'offesa che al co. 1 il Legislatore ha ritenuto di cogliere anticipatamente, in uno stadio di incompiuta realizzazione". La mancata previsione del requisito di pericolosità, inoltre, viene espressa con il fatto che il Legislatore nel co. 1 ha ritenuto solo eventuale la verifica del pericolo; nel co. 2 lo ha dato per certo.

La lettura in chiave autonomistica dell'art. 434, co. 2 c.p. consente anche di risolvere un ulteriore nodo ermeneutico. Alla luce della centralità assunta dalla figura di risultato, la questione relativa all'estensibilità del requisito di pericolosità comune del fatto previsto all'art. 434, co. 1 c.p., anche nell'ipotesi in cui si verifichi l'evento disastroso, sembrerebbe dover essere risolta in chiave negativa.

L'idea che il requisito della messa in pericolo dell'interesse categoriale debba ritenersi applicabile anche alla figura del co. 2 finisce per impoverire e ridurre il concetto di crollo o altro disastro ad un referente fenomenico, povero di note teleologiche correlate al piano dell'offesa. Alla luce, però, delle considerazioni già svolte sul piano sistematico, si deve, ritenere che la fattispecie di evento di cui al capoverso racchiuda in sé tutte le note teleologiche necessarie e sufficienti ad assicurare, in sede di verifica dei profili strutturali del risultato, il rispetto del principio di offensività.

Compreso il senso dell'art. 434, co. 2 c.p., risulta anche più chiara la funzione del co. 1, che è quella di sostituirsi all'ipotesi del tentativo, altrimenti implicita nella previsione dell'ipotesi di risultato, per effetto dell'art. 56 c.p. Per meglio comprendere questo comma,

¹¹⁷ In questi termini Corbetta S., *Il disastro provocato dall'ILVA di Taranto, tra forzature giurisprudenziali e inerzie del Legislatore*, Merito, 2012

analizziamo le conseguenze che discenderebbero dall'ipotetica assenza dello stesso nell'ordinamento.

Nel caso del disastro innominato, occorre tenere conto del fatto che il concetto di altro disastro non è idoneo a fungere da punto di riferimento rispetto ad atti diretti a provocarne la verifica, sino al punto di fondarne la pericolosità. Il requisito dell'idoneità degli atti rispetto all'obiettivo preso di mira al fine della verifica della sussistenza di un pericolo per la pubblica incolumità, svolge un ruolo fondamentale nell'applicazione del co. 1: se si incrina l'eventualità del danno, si presuppone l'idoneità a realizzare il medesimo.

Passando all'elemento soggettivo, come sostiene la dottrina, a seconda della base normativa individuata nella fattispecie di cui all'art. 434, co. 2 c.p., mutano le conclusioni in ordine alle forme di dolo eventualmente rilevanti.

Chi considera il capovero in stretta correlazione obiettiva con il co. 1 finisce per sbilanciare il baricentro della fattispecie sul versante dell'elemento psicologico. Inoltre, le considerazioni svolte in ordine all'autonomia della previsione in esame impongono di ritenere rilevanti, per quel che concerne l'evento disastroso, tutte le forme di dolo, senza alcuna limitazione: nella figura del co. 1, la coscienza e volontà dell'evento assumono i caratteri del dolo intenzionale.

Le figure delittuose di cui al co. 1 e 2 si perfezionano nel luogo e nel momento dell'insorgenza della situazione di pericolo per la pubblica incolumità o del verificarsi di uno di tali eventi.

La figura del disastro innominato è, nel tempo, divenuta lo strumento per colmare ogni possibile lacuna nella tutela dell'incolumità e della salute pubblica¹¹⁸.

Allo stesso modo del crollo, anche il disastro innominato assume la natura di reato comune nell'ipotesi di realizzazione commissiva, mentre sul versante omissivo, diviene rilevante il mancato impedimento da parte di persona fisica di un accadimento che presenti tipologicamente e strutturalmente i requisiti di un disastro.

Dal punto di vista della condotta e concordando con un'impostazione dottrinale, alla base del reato in esame deve esservi *“una condotta violenta, che si estrinsechi cioè in un impiego di energia fisica”*.

Nell'ambito del co. 2 assume rilievo anche il profilo causale: è necessario accertare che la condotta umana sia un antecedente necessario dell'evento di danno materiale, alla luce della migliore scienza ed esperienza.

Per evitare che la figura del disastro innominato divenga una sorta di “clausola generale” da utilizzare in chiave analogica, per esigenze di tutela, più o meno definite, in violazione del principio di frammentarietà, occorre procedere ad un'opera di concretizzazione in ordine alla tipologia, alla morfologia e al contenuto, sulla base di un'interpretazione storica, sistematica e teleologica.

¹¹⁸In questi termini Amoroso M., *Da 5 a 15 anni di pena per la fattispecie di «disastro»*, in Guida al diritto, 2015

Per poter essere sussunto nella fattispecie innominata in esame, l'accadimento, oltre che possedere rilevanti dimensioni e proporzioni, deve anche risultare puntualmente individuabile nel tempo e nello spazio, con caratteristiche di istantaneità.

Assume un rilievo particolare il profilo dell'offesa¹¹⁹: non è sufficiente la creazione omnimoda di un pericolo comune, ossia la minaccia per la vita o l'integrità fisica di più individui, indeterminatamente considerati: ad assumere rilievo è altresì, come in tutti i delitti di "comune pericolo mediante violenza", un impatto deleterio e traumatico nella realtà materiale, cioè un macro-danneggiamento, di carattere tendenzialmente istantaneo, che ponga in pericolo la vita o l'integrità fisica di una pluralità indeterminata di persone¹²⁰.

In conclusione, comunque, per ritenersi integrata la fattispecie di disastro innominato, è necessario accertare la sussistenza di un evento di danno materiale caratterizzato da gravità, complessità, estensione e diffusività, ossia un referente materiale qualificato dal pericolo per i beni primari di una pluralità indeterminata di consociati.

In quanto delitto di comune pericolo mediante violenza, il disastro innominato presuppone che la diffusione avvenga per contestualità, perciò sono i modi del danneggiamento che devono assumere natura disastrosa. Infine, una volta ribadita l'estraneità alla struttura dell'altro disastro del danno ai beni personali o a più individui, si può affermare che anche la figura innominata deve essere calata e inserita nella trama sistematica che funge da tessuto connettivo delle figure di disastro che ruotano attorno al pericolo comune mediante violenza.

Per quanto concerne il fatto diretto a cagionare disastro innominato ex art. 434, co. 1 c.p., non avendo la nozione altro disastro un reale significato qualificativo, ma più evocativo, si pone l'esigenza di rilevare il carattere pericoloso dell'evento che si vuole prevenire: a tal fine, l'espresso richiamo all'interesse tutelato conferisce al fatto tipico una portata espansiva sufficiente ad includere il fenomeno nell'ambito della tutela della pubblica incolumità.

Nell'autonoma fattispecie di cui al co. 2 il coefficiente doloso si concretizza nella coscienza e volontà di cagionare un evento di danno materiale grave, complesso ed esteso, nella consapevolezza del pericolo comune in esso implicato. Per la figura a consumazione anticipata di cui al co. 1, la formulazione legislativa impone di circoscrivere al dolo intenzionale o diretto il coefficiente psichico reale inerente al processo di modificazione materiale, unitamente alla coscienza della pericolosità comune, ossia alla consapevolezza della probabilità del verificarsi del disastro.

Non crea problemi la configurabilità del delitto innominato colposo dato che la figura di disastro innominato di cui all'art. 434 c.p. appare suscettibile di essere ricompresa nell'ampia formula di collegamento che segna l'esteso campo di applicazione della fattispecie colposa di danno.

¹¹⁹ Per una disamina più ampia del tema della colpevolezza in riferimento ai reati ambientali v. Ruga C., *Dolo e colpa nei reati ambientali*, in Rivista di Diritto, 2015

¹²⁰ Corbetta P., "Disastro ambientale": è "disastro innominato", in Diritto Penale, 2007

Al contrario, dobbiamo escludere che assuma rilievo la causazione colposa del mero pericolo di disastro innominato, dato che l'art. 450 c.p. è applicabile solo ai fatti espressamente da esso contemplati.

Come ultima analisi affrontiamo il tema dei rapporti tra disastro innominato e la disciplina degli incidenti connessi all'impiego industriale di sostanze pericolose; tema che ci permette di effettuare una disamina che si avvicini gradualmente alla tesi.

In attuazione della Direttiva Seveso¹²¹ (direttiva del 1982 che spinse gli Stati dell'Unione Europea a dotarsi di una legislazione comune in materia di prevenzione dei grandi rischi industriali), il Legislatore italiano con il D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175 aveva adottato una disciplina volta a prevenire i rischi per l'uomo e per l'ambiente *“derivanti dal verificarsi di eventi improvvisi e di rilevanti proporzioni, quali gli incidenti industriali”*.

L'elevata pericolosità dei siti industriali che trattano sostanze pericolose, evidenziata da alcuni gravi incidenti avvenuti dopo la direttiva Seveso, ha indotto la Commissione Europea a sostituire quest'ultima con un provvedimento più rigoroso, teso a limitare i pericoli di incidenti rilevanti. Venne così emanata la Seveso-bis¹²² e contestualmente il Legislatore promulga il D.lgs. 17 agosto 1999, n. 334, con il quale abroga il precedente Decreto, dando attuazione alla Direttiva comunitaria.

In dottrina si è osservato che la nuova normativa rispecchia la tendenza ad affidare la regolamentazione dettagliata di singoli settori *“a fonti sub-legislative, ad autorità indipendenti quando non anche ed addirittura all'autodisciplina e a concentrazioni tra le parti sociali”*.

A questo punto ci chiediamo se le concrete modalità di gestione dello stabilimento siderurgico ILVA, che hanno determinato la continua e costante dispersione nell'ambiente di enormi quantità di sostanze inquinanti e nocive¹²³, integrino l'elemento materiale del reato in esame, in termini di condotta ed evento di disastro.

Alla luce delle modifiche introdotte al codice penale dalla legge 22 maggio 2015, n. 68¹²⁴, la risposta al quesito sopra posto assume dei connotati diversi rispetto a quelli che sarebbero potuti emergere, e che sono emersi precedentemente alla modifica.

La ratio legis dell'art. 434 c.p. è che ciò che viene tutelato è la messa in pericolo di un numero indeterminato di persone, per la potenzialità ed attitudine delle condotte aggressive atte a proiettare i propri effetti al di là degli individui minacciati o colpiti, protetti non come tali, ma come appartenenti alla comunità.

La considerazione esclusiva di questo articolo aveva come conseguenza la considerazione che le ipotesi sopra riportate integrassero sicuramente l'elemento materiale del reato in esame, sia in termini di condotta, sia di evento di disastro.

L'aggiunta all'ordinamento dell'art. 452-quater c.p., specificamente denominato *“Disastro ambientale”* prevede che *“Fuori dai casi previsti dall'articolo 434, chiunque*

¹²¹ <https://www.minambiente.it/>

¹²² <https://www.eur-lex.europa.eu/>

¹²³ Si rimanda alle analisi e perizie consultabili su <https://www.arpa.puglia.it/> e già richiamate precedentemente

¹²⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/>

abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni.”

Al secondo comma vengono elencati i casi di disastro ambientale diversi da quelli ex art. 434, co. 2, c.p.

"Costituiscono disastro ambientale alternativamente: 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; 2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali; 3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo. Quando il disastro è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata.”

L'obiettivo che voleva raggiungere il Legislatore introducendo questa norma era quello di superare le difficoltà connesse alla struttura del disastro innominato ex art. 434 c.p. e alla stessa individuazione del concetto di disastro ambientale. Dalle dichiarazioni presentate in sede di lavori parlamentari emerge che nella definizione della fattispecie di disastro ambientale hanno inciso molto le valutazioni, già precedentemente richiamate, della Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità dell'art. 434 c.p. con il principio di determinatezza. Alla lettura del disposto però, si può notare che il requisito di compresenza della natura straordinaria dell'evento e del pericolo per l'incolumità richiesto dalla Corte, non sia stato rispettato dal Legislatore, il quale ritiene che l'elemento dimensionale e quello offensivo possano ricorrere disgiuntamente ai fini dell'integrazione del delitto¹²⁵.

Un disastro ambientale come quello dell'ILVA diventa dannoso e pericoloso per la pubblica incolumità soprattutto se reiterato costantemente negli anni e posto in essere con coscienza dai gruppi dirigenti, i quali hanno continuato a produrre massivamente nell'inosservanza delle norme di sicurezza dettate dalla legge e di quelle prescritte nei provvedimenti autorizzativi¹²⁶.

Come conseguenza del disastro ambientale riscontrato in sede di perizie epidemiologiche e chimico-fisiche e del suo auspicabile danneggiamento “a lungo termine” dell'ambiente, la magistratura penale dispone sequestri preventivi finalizzati ad evitare il protrarsi della grave compromissione dell'ambiente, della salute collettiva e dell'incolumità pubblica.

Il sequestro mira ad inibire il reiterarsi della condotta illecita, attraverso il contenimento, in sede processuale, della proiezione dinamica e concreta del fatto tipico. Ritenendosi che la libera disponibilità della fonte di pericolo possa “aggravare o protrarre” le possibili conseguenze del reato, il sequestro viene riferito alla progressione del “rischio ambientale” di matrice produttiva, caratterizzato nel caso de quo dalla permanenza/latenza dell'offesa. Il prosieguo dell'offesa conduce a scenari di assoluta incontrollabilità: la latenza degli effetti e la smaterializzazione degli esiti intermedi del rischio produttivo non consentono

¹²⁵ Masera L., *I nuovi delitti contro l'ambiente*, Voce per il Libro dell'anno del diritto Treccani, 2016

¹²⁶ Romeo S., *L'acciaio in fumo. L'ILVA di Taranto dal 1945 a oggi*, Donzelli Editore, Roma, 2019

infatti neppure di rapportare il danno alla definita cornice spazio-temporale del tempus et locus commissi delicti. In quest'ottica, il compiuto contrasto dell'offesa esige la neutralizzazione della fonte di rischio ovvero l'inibizione di un ciclo produttivo altamente rischioso.

In altri termini, nucleo e tipologia del rischio produttivo evocando la permanenza e la progressione potenziale dell'offesa, coincidono con l'ambito applicativo di un sequestro preventivo orientato alla minimizzazione del rischio (pericolo potenziale) che dilata di fatto le modalità di tutela e gli ambiti applicativi dell'intervenuto pericolo sino a spostare, attraverso l'aggancio processuale ad uno strumento accentuatamente preventivo quale il sequestro, gli spazi applicativi del pericolo concreto (fatto tipico di base) nell'area del rischio.

Gli effetti dannosi dell'evento disastro, oltre che accertati, gravissimi e numerosi risultano destinati ad aggravarsi negli anni e tale affermazione è fattibile alla luce dello studio delle perizie epidemiologiche e chimiche richieste nel 2012 dalla Procura¹²⁷ che hanno evidenziato, tra le tante realtà ecologicamente critiche e possibili soluzioni, la necessità di adeguamento da parte dello stabilimento siderurgico alle normative sulla sicurezza nei luoghi di lavoro¹²⁸.

Per arrivare ad una completa disamina del reato sinora in esame, il disastro ambientale, dobbiamo evidenziare i rilievi, emersi dalla Sentenza Franzese¹²⁹, circa la responsabilità medica e la rilevanza delle leggi statistiche, in ordine all'inidoneità di una stima epidemiologica a fondare l'accertamento in ordine alla causalità delle condotte rispetto alla verifica del disastro.

Dallo studio della sentenza emerge che essa provochi una profonda frattura in tema di nesso causale nei reati omissivi impropri. Volendo semplificare la questione, si può notare la costante oscillazione tra due modelli di causalità: un tradizionale modello "debole" di causalità c.d. dimidiata¹³⁰, che aveva portato sostanzialmente all'abbandono del paradigma condizionalistico in favore di quello dell'aumento o della mancata diminuzione del rischio di verificazione dell'evento lesivo, ed un più recente modello "forte", improntato all'idea di certezza o quasi-certezza causale.

Emerge inoltre che, per quanto si voglia mantenere una concezione il più possibile oggettiva del rapporto causale, la categoria della causalità, avendo la funzione di presupposto fondante per l'imputazione oggettiva dell'evento al soggetto agente, viene naturalmente influenzata dagli scopi che si vogliono attribuire al sistema penale e alle sanzioni da esso previste. Non è quindi un caso che proprio sul terreno causale emerga in tutta la sua drammaticità il conflitto tra le esigenze di tutela della vittima e le ragioni di tutela dell'imputato e del connesso principio costituzionale di presunzione di non colpevolezza.

¹²⁷ARPA Puglia, *Trasmissione relazione tecnica. Allegato: Relazione tecnica. Monitoraggio diagnostico del Benzo(a)pirene a Taranto in ottemperanza al Protocollo integrativo di intesa ARPA-Regione Puglia*, 2012, consultabile su <https://www.arpa.puglia.it/>

¹²⁸ILVA *Analisi dei piani industriali*, 2012

¹²⁹<https://www.altalex.it/>

¹³⁰Pianezzi D., *La sentenza Franzese e la sua applicazione giurisprudenziale negli anni 2002-2010*

Dagli stessi lavori preparatori per la riforma del Codice Penale, richiamati nella sentenza Baltrocchi¹³¹, circa la causalità omissiva e professione medica, emerge la constatazione che il concetto di causalità, ed in particolare il modello nomologico-deduttivo, integrato dalle leggi scientifiche, attraversa un periodo di crisi, poiché è chiamato a rispondere a due opposte esigenze: da un lato quella di rafforzare la tutela penale in settori nevralgici, così definiti poiché relativi alla tutela di importanti beni giuridici, dall'altro quella di salvaguardare i principi costituzionali di legalità, tassatività e personalità della responsabilità penale che connotano il diritto penale dei Paesi democratici.

Le tre sentenze Battisti¹³² del 2000 non hanno per nulla sopito il dibattito sull'argomento, anzi gli hanno dato nuova linfa, portando ad una conclamata spaccatura all'interno della IV Sezione della Corte di Cassazione. Tale spaccatura si rifletteva non solo a livello dottrinale, con i più autorevoli penalisti italiani divisi a sostegno ora dell'uno ora dell'altro orientamento, ma anche in tutti gli ulteriori ambiti della prassi giurisprudenziale.

Per quanto concerne il caso in esame dello stabilimento dell'ILVA di Taranto, in primis l'esistenza e l'entità del disastro sono state accertate sulla scorta di innumerevoli dati probatori, che vanno dagli accertamenti oggettivi, eseguiti dalle autorità locali preposte alla tutela ambientale (ASL, ARPA), fino alle indagini peritali e alle consulenze tecniche, oltre che sulla perizia epidemiologica, i cui risultati assumono un indubbio valore probatorio.

La nota pronuncia Franzese delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione richiamata dalle difese si riferisce, in realtà, al problema dell'accertamento del rapporto di causalità, con particolare riguardo alla categoria dei reati impropri, mentre il reato contestato al capo b), è stato realizzato anche, e soprattutto, in forma commissiva; ed inoltre è stata accertata la provenienza dall'ILVA delle polveri e degli altri inquinanti che hanno sporcato e contaminato una vasta area urbana e rurale del Comune di Taranto e della sua provincia¹³³.

È inoltre evidente che i rilievi difensivi¹³⁴ in ordine all'insufficiente capacità dimostrativa della stima epidemiologica non possano esseri mossi con riferimento all'accertamento del nesso causale tra condotta contestata ed eventi di morte e malattia; tali eventi non sono, infatti, previsti e non ne sono chiamati a rispondere gli indagati, quali elementi strutturali del reato di cui all'articolo 434 co. 2 c.p., ove viene contemplato esclusivamente l'evento disastro.

A parere del Collegio, inoltre, una relazione causale di tipo probabilistico riconosciuta in via prevalente dalla comunità scientifica potrebbe rendere possibile giungere, anche con riferimento alle morti e alle malattie, ad un giudizio prossimo alla certezza, espresso in

¹³¹ <https://www.altalex.it/>

¹³² Centonze F., *Causalità attiva e causalità omissiva: tre rivoluzionarie sentenze della giurisprudenza di legittimità*, in Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale, 2001

¹³³ *Analisi ARPA e Perizia conferita il giorno 24 Giugno 2011 Dal Giudice per le Indagini Preliminari Dottoressa Patrizia Todisco al: Dott. Francesco Forastiere, Prof. Annibale Biggeri, Prof.ssa Maria Triassi, Taranto, 2012*

¹³⁴ Dati resi pubblici e reperibili su <https://www.rivagroup.com/>

termini di probabilità logica e credibilità razionale, in ordine alla loro derivazione causale dalle emissioni inquinanti¹³⁵.

In tutte queste analisi non viene fatto alcun riferimento ad un superamento dei valori-soglia o a violazioni di prescrizioni, né più in generale all'illiceità delle emissioni nell'aria, né caratterizzati nel dettaglio, l'estensione e gli effetti di contaminazione ambientale causati dall'emissione delle polveri.

Emerge la condotta evidenziata nell'emissione di fumi e polveri e l'evento finale, cioè il pericolo per la salute pubblica, ma non l'evento intermedio, come già evidenziato dalla Corte Costituzionale.

In questo senso bisogna riconoscere che, benché la materia sia stata recentemente riformata dal Legislatore con la L. 68/2015¹³⁶, la dottrina ha evidenziato che restano parzialmente inalterate le problematiche relative all'accertamento del nesso causale.

Consolidata dottrina ricostruisce l'accertamento causale dei reati di pericolo in termini bifasici: è necessario, cioè accertare il nesso causale tra condotta ed evento, e, ai fini stessi della qualificabilità in termini di pericolo, il nesso probabilistico tra evento attuale ed eventi di danno futuri. Per questo motivo possiamo sentir parlare anche di causalità e di causabilità, o di doppia causalità del reato di disastro.

I problemi relativi al nesso causale tra condotta ed evento non differiscono rispetto a quelli affrontati in sede di teoria generale della causalità, in quanto si tratta di provare il collegamento tra una condotta ed un evento. Senonché la spinta giurisprudenziale verso la dissoluzione dell'evento violento in una mera dispersione di agenti inquinanti connotata dallo sprigionamento di energie fisiche complica alquanto la situazione. Per quanto riguarda il secondo segmento dell'accertamento causale, quello della causabilità delle lesioni a seguito dell'evento disastroso occorrono alcune precisazioni, in quanto si ha a che fare con il fenomeno dell'inquinamento e di patologie tumorali allo stato attuale della scienza non ancora spiegabili in termini di eziologia individuale certa, ma solo in chiave epidemiologica¹³⁷.

Come si è notato in dottrina, l'imputazione ex art. 434 co. 2 sub specie di disastro ambientale ha sovente avuto ad oggetto condotte ed eventi di elevata complessità, spesso frutto dell'aggregazione di condotte individuali e micro eventi che di per sé non sempre darebbero luogo a responsabilità penale. È il caso dello sversamento di rifiuti tossici, ma anche dell'emissione di polveri sottili ed altre esalazioni nell'aria.

Sversamenti ed emissioni di per sé leciti, sotto soglia, e comunque esigui, eventualmente effettuati sotto la responsabilità di garanti succedutisi nel tempo, si sommano ad altre condotte lecite (o illecite) determinando per addizione, il raggiungimento del fenomeno di inquinamento su larga scala poi sussumibile sotto la fattispecie di disastro.

¹³⁵ Per una trattazione più specifica, si rimanda a Cori L., *Se fossi una pecora verrei abbattuta?* Scienza Express, 2011

¹³⁶ <https://www.altalex.it/>

¹³⁷ Stella F., *Causalità omissiva, probabilità, giudizi controfattuali. L'attività medico chirurgica*, in Cass. pen., 2005

In questi contesti il nesso di causalità è di tipo additivo, cioè le singole condotte non sono sufficienti a cagionare l'evento, ma lo diventano quando si combinano tra loro in maniera cumulativa, ossia come causalità c.d. da interazione necessaria¹³⁸.

L'accertamento della pericolosità per l'incolumità pubblica negli ultimi anni è stato dimostrato con sempre maggiore frequenza, da parte della giurisprudenza di merito, facendo ricorso al metodo epidemiologico¹³⁹.

Occorre constatare un dato preliminare: di fronte alla difficoltà-impossibilità di provare individualmente la genesi ed il decorso delle patologie tumorali, la pubblica accusa ha, in diversi casi, preferito contestare i reati di disastro doloso e omissione dolosa di cautele piuttosto che non i singoli reati di omicidio o lesione. Caso emblematico è stato il processo Eternit¹⁴⁰, il cui compendio probatorio è consistito in una serie di convergenti indagini epidemiologiche che attestavano un drammatico aumento di incidenza di diverse patologie di cui è nota la correlazione con l'esposizione ad amianto.

Tornando al metodo epidemiologico, gli studi appartenenti a tale branca della scienza medica sono ricondotti tradizionalmente alle cd. leggi probabilistiche, e consentono con ragionevole certezza di accertare che un certo numero di soggetti esposti ad un fattore di rischio "X" hanno contratto una certa patologia in ragione dell'esposizione, anche se non è possibile individuare, tra tutti gli esposti, chi si sarebbe ammalato ugualmente in assenza di esposizione.

L'evidenza epidemiologica è stata ampiamente conosciuta nel dibattito giuridico per il suo ruolo primario nei processi penali legati ai danni derivanti da esposizione a sostanze tossiche, ed in generale di inquinamento ambientale: tramite tali studi è possibile ricostruire gli effetti sulla popolazione di una determinata fonte di inquinamento.

Alcuni autori¹⁴¹ hanno peraltro sottolineato che dal funzionamento del metodo epidemiologico sarebbe delineabile una nuova categoria penale, quella del cd. danno alla popolazione¹⁴².

Tale categoria è totalmente avulsa alla logica del codice Rocco, in quanto estranea alla tradizionale scienza penalistica, la quale declina la tutela del bene vita e del bene salute sempre in forma individuale, nella forma del reato di danno, laddove invece gli stessi beni, in forma collettiva, sono presi in considerazione solo con la tecnica di tutela del reato di pericolo, salvo l'applicazione concorsuale delle fattispecie singole di danno.

Occorre però una distinzione: una cosa è l'utilizzo di tali studi per accertare la pericolosità di un'emissione rispetto ad una collettività, un'altra è l'uso per dimostrare nessi eziologici individuali.

¹³⁸ <https://www.arpae.it/ecoscienza/>

¹³⁹ <https://www.questionegiustizia.it/>

¹⁴⁰ I cui documenti possono essere consultati su <https://www.eziobonanni.com/eternit/>

¹⁴¹ Si può citare, ad esempio, le ricerche su <https://www.legalepalmisano.it/> e

<https://www.dirittopenalecontemporaneo.it/>

¹⁴² *Evidenza epidemiologica di un aumento di mortalità e responsabilità* su <https://www.ristretti.it/>

L'insufficienza del modello epidemiologico-probabilistico in tema di causalità individuale è stata ben messa in evidenza dalla più autorevole dottrina la quale ha mutuato dalla letteratura anglosassone la distinzione tra causalità generale e causalità individuale, ossia tra leggi generali di copertura e nesso causale individuale, evidenziando che le leggi scientifiche di copertura coprono solo il primo segmento dell'accertamento. Tali teorie peraltro stigmatizzavano duramente la giurisprudenza cd. dell'aumento del rischio, diffusasi proprio per risolvere la quadratura del cerchio dalla causalità nei casi più delicati. Una certa dottrina ispirata dalla teoria tedesca c.d. dell'accertamento alternativo¹⁴³, propone un utilizzo ben più incisivo dello studio epidemiologico. Tale teoria è così riassumibile: è legittimo condannare ogni qualvolta vi sia la certezza scientifica che un evento sia causalmente riconducibile all'autore della condotta, benché non sia individuabile personalmente il soggetto passivo. Ebbene, nell'impossibilità di provare individualmente i decorsi causali, tale ragionamento consentirebbe di attribuire agli autori delle condotte inquinanti il complessivo danno alla popolazione costituito dalla somma delle morti riconducibili, in base alle ricerche scientifiche, proprio a quella condotta.

Questa tesi, ancora certamente minoritaria, consentirebbe di superare lo scoglio attualmente insormontabile della dimostrazione dei singoli nessi eziopatologici in tema di morti per mesotelioma o carcinoma, in quanto la sussunzione sotto leggi scientifiche, per quanto probabilistiche, è preservata, senza ricorrere a teorie della causalità di dubbia ragionevolezza, quale la teoria dell'aumento del rischio.

La prassi giurisprudenziale, sorda alle critiche dottrinali finora esposte, applica costantemente il reato di disastro innominato a molti casi di inquinamento pericolosi per la salute: talvolta omettendo la descrizione dell'evento intermedio, talora individuandolo in fenomeni di grave contaminazione ambientale per una o più matrici ambientali, o, da ultimo, come sostenuto di recente nella Sentenza d'Appello del caso Eternit¹⁴⁴, risolvendolo nel fenomeno epidemico rappresentato dall'elevato eccesso di mortalità e morbilità in relazione a talune patologie.

La Procura della Repubblica di Taranto sembra seguire la prima strada, omettendo cioè la descrizione dell'evento intermedio: nella tesi d'accusa, l'evento dell'inquinamento viene ritenuto implicito nella produzione dell'evento "*gravissimo pericolo per la salute pubblica*", affiancato dalla descrizione di un evento di danno alla vita e alla salute dei residenti limitrofi allo stabilimento.

In questo capo di imputazione, inoltre, si fa riferimento esplicito alla sola matrice ambientale dell'aria alla quale possiamo implicitamente ricondurre quella del suolo, allorché si menzionano le "*aree interne allo stabilimento, nonché rurali ed urbane circostanti*" quali zone di sversamento delle sostanze nocive.

Nessuna menzione è viceversa fatta all'evento contaminazione di acque o di animali, pure contestati in distinti capi di imputazione: quello sull'avvelenamento di acque e sostanze alimentari e quello dei mitili e ovini-caprini.

¹⁴³ *Nesso di causalità con riferimento all'omessa osservanza degli obblighi di sicurezza negli ambienti di lavoro e all'esistenza di un evento alternativo causale alternativo* su <https://www.diritto.it/>

¹⁴⁴ <https://www.penalecontemporaneo.it/>

Il complessivo sistema probatorio ben avrebbe potuto fondare una contestazione in termini di evento intermedio, utilizzando quanto meno il metro della giurisprudenza ormai consolidata. Tuttavia così non è stato: non vi è traccia dell'evento di contaminazione, ma solo del gravissimo pericolo per l'incolumità pubblica, il quale ha polarizzato la descrizione del fatto. L'accento cade sugli *“eventi di malattia e di morte”*, pur non quantificati¹⁴⁵.

Qualche maggiore dettaglio è fornito dal Tribunale del Riesame di Taranto, che nel provvedimento del 20 agosto 2012¹⁴⁶ specifica che *“si tratta di azioni ed omissioni aventi una elevata potenzialità distruttiva dell'ambiente con conseguente grave ed estesa capacità lesiva, tale da provocare un effettivo pericolo per l'incolumità fisica di un numero indeterminato di persone. La durata temporale e l'ampiezza in termini spaziali delle attività di inquinamento giustificano la sussunzione della fattispecie concreta nella contestata ipotesi di disastro innominato”*.

Anche il Giudicante non sembra però sciogliere del tutto l'ambiguo riferimento a fatti che avrebbero potenzialità distruttiva dell'ambiente, ma che non l'avrebbero distrutto effettivamente. In particolare il dubbio rimane su cosa debba intendersi per evento di danno ambientale grave per l'ambiente: se un *“rischio potenziale”* alle matrici ambientali, o una loro effettiva compromissione.

La soluzione a questo dubbio non va rintracciata nella definizione normativa di danno ambientale che si fonda sul criterio civilistico della tutela risarcitoria. È dunque evidente che l'evento distruttivo con effetti dannosi gravi, complessi ed estesi per l'ambiente, dal punto di vista penalistico, deve intendersi come danno di ingente portata per l'ambiente, e non come mero rischio.

3.4 - Omissione dolosa di cautele

Il capo c) d'imputazione riguarda il delitto di omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro ex art. 437 c.p. e segnatamente, l'omessa collocazione di *“impianti ed apparecchiature idonee ad impedire lo sversamento di una quantità imponente di emissioni diffuse e fuggitive in atmosfera, nocive per la salute dei lavoratori che subivano altresì eventi di danno alla salute stessa (malattia e morte)”*.

Per questo delitto è punito chi ometta di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero ogni strumento e sistema tecnologico idoneo a prevenire e scongiurare eventi dannosi e così a garantire una maggiore sicurezza sul lavoro.

È costante, a riguardo, l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui gli obblighi di prevenzione incombenti sul datore di lavoro debbano estrinsecarsi nell'adozione della migliore e più efficace tecnologia disponibile.

¹⁴⁵ Nel rapporto tecnico di Neglia M., Sangiorgi A., Bordignon M. e Marescotti A., *Il disastro ambientale dell'ILVA di Taranto e la violazione dei diritti umani*, FIDH-Peacelink, Aprile 2018, si evidenzia come, fra gli operai dello stabilimento, si registrano le seguenti percentuali d'aumento di tumore: +107% per il tumore allo stomaco, +71% per il tumore alla pleura, +50% per il tumore della prostata, +69% per il tumore della vescica.

¹⁴⁶ <https://www.tribunale.taranto.it/>

La Suprema Corte di Cassazione si è espressa nel senso che deve ritenersi “*principio non controverso quello secondo cui il datore di lavoro deve sempre attivarsi positivamente per organizzare le attività lavorative in modo sicuro, assicurando anche l'adozione da parte dei dipendenti delle doverose misure tecniche ed organizzative per ridurre al minimo i rischi connessi all'attività lavorativa: tale obbligo dovendolo ricondurre, oltre che alle disposizioni specifiche, proprio, più generalmente, al disposto dell'articolo 2087 c.c.*”¹⁴⁷; e che “*il datore di lavoro ha il dovere di ispirarsi all'acquisizione della migliore scienza ed esperienza, per fare in modo che il lavoratore possa operare nella massima sicurezza*”¹⁴⁸.

La finalità antinfortunistica fissata dalla norma di cui all'art. 437 c.p. rappresenta, oltre che il connotato, il limite dell'incriminazione, cosicché, per poter ritenere integrato il delitto de quo, è necessario che sia accertato che il pericolo di infortunio o di disastro si ricolleggi con l'omissione delle cautele e degli strumenti in parola.

Si deve evidenziare come, sempre secondo un indirizzo consolidato della giurisprudenza di legittimità inserito all'interno delle già citate sentenze della Corte di Cassazione del 2010, n. 13777 e n. 18628, considerato che il bene tutelato dalla norma incriminatrice si identifica con la pubblica incolumità, debbano intendersi ricompresi nella categoria degli infortuni, ai fini della configurabilità del delitto in parola, le c.d. “malattie-infortunio”, intendendosi per tali la sindrome morbosa imputabile all'azione lesiva di agenti diversi da quelli meccanico-fisici, purché insorti in esecuzione di lavoro.

Quanto all'elemento soggettivo richiesto per la configurabilità del delitto di cui all'art. 437 c.p., la giurisprudenza è unanime nel ritenere che sia sufficiente il dolo generico che si identifica nella coscienza e volontà dell'omissione e, a monte, nella piena consapevolezza della destinazione antinfortunistica dei dispositivi e dei sistemi omessi.

La giurisprudenza di legittimità è orientata nel ritenere che nel delitto in parola il dolo sia “*correlato alla consapevolezza dell'esistenza di una situazione di pericolo discendente dal funzionamento dell'apparecchiatura, segnale o impianto destinato a prevenire l'infortunio e privo della cautela imposta, e alla volontà di accettare il rischio di quest'ultimo, consentendo il funzionamento senza la cautela stessa*”.

Non si richiede inoltre che il dolo si estenda anche all'evento dannoso del disastro o dell'infortunio, atteso che l'ipotesi delittuosa in esame configuri un reato di pericolo presunto, come tale, privo di evento; in tal caso, infatti, la fattispecie rischierebbe di sconfinare in quella di cui all'art. 434 c.p. ovvero, addirittura, nell'omicidio volontario ex art. 575 c.p.

Le contravvenzioni correlate alle misure antinfortunistiche nel D.P.R. 547/1955 sono incentrate sulla violazione di discipline che mirano alla prevenzione di un evento futuro, che però “*resta sullo sfondo, poiché una sua possibile concretizzazione è estranea alla struttura e all'oggettività giuridica*”¹⁴⁹ di questi illeciti di mera condotta.

¹⁴⁷ Corte di Cassazione Penale, Sez. IV, 7/04/2011, Sentenza n. 13777

¹⁴⁸ Corte di Cassazione Penale, Sez. IV, 17/05/2010, Sentenza n. 18628

¹⁴⁹ Si veda Padovani T., Pagliaro A. *Trattato di Diritto Penale – Reati contro l'incolumità pubblica. Parte speciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008

Dal punto di vista dell'elemento psicologico non si richiede che l'atteggiamento dell'autore si rapporti a rappresentazioni fattuali pregnanti in termini di lesività, come avviene per l'art. 437 c.p., per la cui integrazione *“è necessaria la percezione della rispondenza della situazione concreta al rischio astratto insito nell'inosservanza omissiva o nella rimozione delle cautele”*.

Posizione maggiormente attenta alle esigenze deriva dalla Suprema Corte di Cassazione che ha affermato che per collettività lavorativa deve intendersi un numero di lavoratori *“sufficiente secondo l'apprezzamento del giudice di merito a realizzare la condizione di una indeterminata estensione del pericolo, senza di che mancherebbe in radice la possibilità di un'offesa al bene giuridico tutelato”*¹⁵⁰.

Nell'ipotesi dell'omessa collocazione siamo di fronte ad un delitto omissivo proprio, che può essere commesso soltanto dal destinatario dell'obbligo giuridico in esso presupposto.

Il fatto tipico si articola su due ipotesi: una commissiva e una omissiva, che condividono gli stessi oggetti materiali, ossia dispositivi cautelari aventi la medesima destinazione teleologica. L'art. 437 c.p. pone delicati problemi di qualificazione normativa extra-penale, che occorre affrontare per individuare sia *“la situazione doverosa in grado di rendere penalmente significativo il mandato attivarsi del soggetto”*, sia la destinazione antinfortunistica, sia la nozione di infortunio.

L'oggetto materiale della condotta è rappresentato da impianti, apparecchi o segnali con una funzione prevenzionistica nei confronti di disastri o infortuni sul lavoro.

Per impianto si intende *“complessi funzionali articolati”* cioè *“installazioni dotate di una certa complessità funzionale”*¹⁵¹; per apparecchio si intende il *“singolo strumento”* caratterizzato da *“stabilità morfologica e strutturale”*¹⁵²; per segnale, infine, si intende l'indicazione simbolica di una situazione di pericolo o avente la funzione di richiamare all'osservanza di particolari cautele. In quest'ultimo non vi rientrano né sostanze naturali, né i metodi di lavoro.

In chiave teleologica sono prese in considerazione due distinte ed autonome tipologie di evento, caratterizzate da un diverso livello di gravità e da un eterogeneo profilo di offensività: il disastro sul lavoro si configura come un delitto di pericolo comune, che non comprende in sé necessariamente eventi di danno personale; l'infortunio sul lavoro designa un incidente comunque lesivo dell'integrità fisica del lavoratore. L'omessa collocazione deve essere intesa secondo un'accezione funzionale, cioè presuppone che l'impianto non sia nelle condizioni di poter svolgere la funzione antinfortunistica cui è destinato.

Trattandosi di omissione è necessario accertare la sussistenza di un obbligo giuridico, e la sede normativa dello stesso, di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati alla prevenzione di disastri o di infortuni sul lavoro. Un orientamento autorevole prende le mosse dalla situazione tipica che fonda l'obbligo di attivarsi: è possibile dedurre che *“la*

¹⁵⁰ Cass. pen. n. 10812/1989 <https://www.brocardi.it/https://www.brocardi.it/libro-secondo/titolo-vi/capo-i/art.437>

¹⁵¹ Art. 268 Codice dell'ambiente

¹⁵² Definizione dedotta da <https://www.brocardi.it/>

*rilevanza della condotta omissiva si incardina su una specifica situazione di rischio per l'incolumità*¹⁵³ che si presenta nella “*generica pericolosità dell'attività lavorativa*”.

Secondo questa impostazione, la determinazione della situazione tipica, che per la sua pericolosità richiede interventi cautelari, può avvenire:

- Tramite strumenti normativi: disposizioni antinfortunistiche;
- Tramite strumenti istituzionali: prescrizioni di organi di vigilanza;
- Tramite l'art. 2087 c.c.: quando richiama “*particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica*”¹⁵⁴. Da ciò si deduce che il metro di giudizio utile per determinare “*la base materiale della probabilità della lesione*” sono le conoscenze tecnologiche.

Per ciò che concerne l'atteggiarsi del nesso psichico deve ritenersi esclusa la necessità della consapevolezza del pericolo, che alcuni, invece sostengono, circoscrivendola alla pubblica incolumità e che altri, invece, estendono all'infortunio.

Quello che risulta necessario è la rappresentazione della destinazione specifica degli oggetti materiali, unitamente alla percezione della specifica pericolosità della situazione. Per quanto elevato possa essere il livello di negligenza o imperizia e per quanto macroscopica si possa rilevare la violazione del dovere di negligenza, se fa difetto la rappresentazione degli specifici presupposti fattuali fondanti l'omissione, viene meno anche la possibilità di un addebito doloso.

Se il dolo è coscienza e volontà di tutti gli elementi costitutivi del fatto tipico, ciò significa che, ai fini dell'integrazione della fattispecie omissiva della disposizione in esame, risulta necessaria l'effettiva rappresentazione della situazione di rischio “non schermato”, da cui deriva l'obbligo giuridico di collocare determinati e specifici impianti, apparecchi e segnali antinfortunistici, unitamente alla volontà di non agire, ovvero alla consapevole decisione di astenersi dal collocare determinati impianti o apparecchi.

Non occorre, come ricorda la dottrina, che il soggetto conosca “*puntualmente e tipologicamente le misure cautelari da collocare*”¹⁵⁵, essendo sufficiente “*la mera consapevolezza del soggetto circa la necessità di collocare mezzi antinfortunistici, anche se egli, per assoluto disinteresse, non sappia affatto quali essi siano*”.

Passando all'ipotesi commissiva, è necessaria la coscienza e volontà di rimuovere o di danneggiare i mezzi prevenzionistici indicati nella norma, fermo restando la necessaria rappresentazione della loro destinazione antinfortunistica.

Per quanto riguarda la prova dell'elemento doloso, la giurisprudenza attribuisce rilevanza alla reiterazione dei comportamenti illeciti.

A questo punto scendiamo nella disamina dei fatti specificamente connessi all'ILVA, analizzando la Sentenza n. 408 del 20 aprile 2007¹⁵⁶ che presenta, all'interno della motivazione, una serie di spunti di interessante riflessione.

Inizieremo con gli elementi qualificanti il reato, per poi proseguire con quello che viene contestato all'ILVA in Tribunale.

¹⁵³ Carinci F., *Diritto del Lavoro, Ambiente e Sicurezza del Lavoro*, Utet, Milano, 2007

¹⁵⁴ <https://www.brocardi.it/>

¹⁵⁵ Padovani T., Pagliaro A., *Trattato di Diritto Penale – Reati contro l'incolumità pubblica*, Giuffrè, Milano 2008

¹⁵⁶ Consiglio di Stato, Sez. V, 31/01/2007 sentenza n. 408

Gli elementi qualificanti del reato ex art. 437 c.p. possono declinarsi nei termini seguenti. In primo luogo, non basta ad integrare il reato qualsiasi omissione di cautele antinfortunistiche, ossia, che si realizzi attraverso un'inadeguata gestione od un improvvido esercizio dell'impianto, dai quali possa derivare il pericolo di disastri od infortuni sul lavoro. In verità, la rubrica di tale articolo dove recita "*omissione di cautele contro infortuni sul lavoro*", potrebbe creare problemi interpretativi, ma ciò non accade perché il dettato normativo risulta molto chiaro: rilevano unicamente condotte di omessa collocazione, rimozione o danneggiamento. L'oggetto materiale di tali condotte è rappresentato esclusivamente da "*impianti, apparecchi o segnali*".

Nessun problema di tipo esegetico si pone per i "segnali", ovviamente, e per gli "impianti", il cui elemento qualificante risiede essenzialmente nel loro carattere fisso.

Anche per gli "apparecchi" non sorgono particolari problemi, potendo in essi ricomprendere i dispositivi di qualsiasi natura, ma comunque qualificati da tipiche ed autonome caratteristiche funzionali, pur quando siano inevitabilmente destinati ad operare quali parti inscindibili di altra apparecchiatura più complessa e da una propria consistenza morfologica, tale, ossia, da poterli far "collocare", "rimuovere" o "danneggiare".

Deve trattarsi, inoltre, di impianti, apparecchi o segnali, "*destinati a prevenire disastri od infortuni sul lavoro*". Occorre, cioè, che quei dispositivi abbiano una specifica ed immediata destinazione antinfortunistica o di prevenzione dei rischi derivanti dalle attività lavorative, tanto per la collettività, quanto per i singoli.

I rischi, che tali dispositivi sono destinati a prevenire, e che non è necessario che si realizzino, sono costituiti da "disastri" od "infortuni sul lavoro".

È necessario soffermarsi sui secondi, sui quali le attenzioni dei difensori hanno posto l'accento dato che questi hanno evocato la velata quaestio del confine tra le nozioni di "infortunio sul lavoro" e "malattia professionale". Della questione aveva avuto modo di occuparsi, sostanzialmente eludendola, anche la Corte Costituzionale¹⁵⁷, la quale, investita dal Tribunale di Rieti della eccezione di illegittimità costituzionale della disposizione in esame, sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento di situazioni meritevoli di analoga tutela, aveva dichiarato l'inammissibilità di tale eccezione, assumendo che l'estensione del precetto alle malattie professionali avrebbe comportato un ampliamento della fattispecie incriminatrice, che invece era prerogativa esclusiva del Legislatore.

A prescindere dal rilievo per cui la causa violenta non si identifica necessariamente nella causa traumatica, quella lettura giurisprudenziale comunque non rispondeva alla già accennata esigenza di adeguare il precetto dell'art. 437 c.p. allo sviluppo delle tecnologie produttive e delle cognizioni mediche sulla eziologia delle malattie, maturato nei sessant'anni successivi.

La svolta è avvenuta in giurisprudenza con la Sentenza n. 12367 del 9 luglio 1990¹⁵⁸, con la quale la prima sezione penale della Corte di Cassazione ha elaborato, attraendolo nell'area di penale rilevanza tracciata dalla norma in esame, il concetto di "malattie-infortunio": ovvero quelle "*sindromi morbose imputabili all'azione lesiva di agenti esterni*".

¹⁵⁷ Sentenze della Corte Costituzionale n. 179/88 e 206/88

¹⁵⁸ D'Angelo N., *Infortuni sul lavoro e responsabilità penale dopo le modifiche del TU*, Maggioli Editore, Rimini, 2009

diversi da quelli meccanico-fisici, purché insorte in esecuzione di lavoro”¹⁵⁹. Tali possono essere, ha spiegato la Corte, “*le patologie di origine barica, elettrica, radioattiva, chimica*”; mentre “*nelle malattie professionali in senso stretto rientrano tutte quelle manifestazioni morbose contratte nell’esercizio ed a causa di lavoro, ma che non siano prodotte da agenti esterni*”¹⁶⁰.

In applicazione di tale principio di diritto, la Corte, ha ravvisato il reato in questione a carico del datore di lavoro che aveva ommesso di collocare nell’ambiente lavorativo degli impianti di aspirazione di gas tossici, la cui ripetuta inalazione aveva cagionato una nefropatia a due dipendenti, similmente alla situazione dello stabilimento siderurgico dell’ILVA.

Invece, per rimanere all’ipotesi dell’omessa collocazione di impianti o apparecchiature, è sufficiente:

- che l’autore sia consapevole dell’obbligo giuridico di collocazione, gravante su di lui: consapevolezza che, nel caso di un imprenditore professionale, può tenersi per scontata e comunque ricavabile dalla lettura del disposto 2087 c.c. e dalla Sentenza della Corte di Cassazione, Sez. IV, del 12 febbraio 1997¹⁶¹;
- che egli si sia per lo meno rappresentato il pericolo per l’altrui incolumità, derivante dalla mancata predisposizione di quei presidi antinfortunistici;
- che sia consapevole della esistenza di dispositivi atti a contenere quel rischio;
- che volontariamente non provveda a collocarli.

In presenza di tali presupposti, nessun rilievo possono avere le motivazioni sottese alla condotta omissiva e, in particolare, del tutto insignificanti sono eventuali ragioni economiche od organizzative dell’impresa. Anzi, con riguardo al profilo della scelta dei mezzi preventivi da adottare, non possono residuare dubbi sul fatto che l’imprenditore sia tenuto a calibrare la propria condotta sul parametro della migliore tecnologia disponibile.

Delimitato il perimetro applicativo dell’art. 437 c.p. occorre passare all’esame della fattispecie concreta devoluta al Tribunale, rispetto alla quale, volendo rimanere il più possibile aderenti all’imputazione, va anzitutto precisato che il rischio preso in considerazione è esclusivamente quello della “*dispersione (...) di fumi, gas, vapori e polveri di lavorazione*”, e la condotta contestata è la omessa predisposizione di “*apparecchiature*” necessarie ad evitare il verificarsi di tale rischio.

Ne consegue che rimangono al di là della cognizione del giudicante alcune condotte pur emerse nel corso del procedimento ed astrattamente riconducibili al paradigma sanzionatorio del medesimo art. 437 c.p. o, per lo meno, a quello del contiguo art. 451 c.p. Ci riferiamo, per esempio, all’assenza di idonea segnaletica di avvertimento e di sicurezza nonché di idonei dispositivi di protezione individuale, rilevata dagli ispettori dello “Spesal” (Servizio per la prevenzione e per la sicurezza negli ambienti di lavoro)¹⁶² in occasione del loro accesso del 13 giugno 2001; ovvero al non funzionamento dell’impianto

¹⁵⁹ Lattanzi G., *Codice Penale*, Giuffrè Editore, 2008

¹⁶⁰ Sentenza n. 1919/1990

¹⁶¹ <https://www.cortedicassazione.it/>

¹⁶² <https://www.consulenzasinistri.it/>

di condizionamento d'aria installato sulla macchina caricatrice del fossile delle batterie nn. 3-4, tale da imporre agli operai addetti, affinché vi fosse un minimo circolo di aria, di mantenere aperte le finestre della cabina di comando, tuttavia esponendosi in tal modo a massicce quantità di polveri e fumi; oppure ancora alle carenze strutturali e di dotazioni, lamentate da vari operai addetti a tali impianti: pochi estintori, mancanza di condizionatori d'aria, illuminazione notturna assolutamente insufficiente.

Tanto premesso, le circostanze rilevanti ai fini del giudizio del Tribunale possono riassumersi nei termini seguenti, con la precisazione che si tratta di aspetti sostanzialmente non contestati nemmeno dagli imputati. Le batterie di forni a coke emettono numerose sostanze inquinanti: tra queste, le più nocive per la salute umana sono le polveri di fossile, gli idrocarburi policiclici aromatici (IPA) e il benzene¹⁶³.

Sin dal 1984, l'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro ha ritenuto sussistente un'evidenza sufficiente delle proprietà cancerogene per l'uomo delle esposizioni nelle industrie di produzione del coke, classificando gli IPA. in parte in "classe 2/A" ed in parte in "classe 2/B", mentre il benzene addirittura in "classe 1", ovvero tra le sostanze sicuramente cancerogene per l'uomo¹⁶⁴.

Ma anche la legislazione italiana è giunta a conclusioni conformi, espressamente qualificando come "agenti cancerogeni" gli "*idrocarburi policiclici aromatici presenti nella fuliggine, nel catrame e nella pece di carbone*"¹⁶⁵ ed il benzene.

Considerando la natura delle patologie causalmente riconducibili all'esposizione a queste sostanze, non v'è dubbio che esse debbano classificarsi tra le "malattie-infortunio", secondo la definizione elaborata dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, che pone l'accento sulla "*azione lesiva di agenti esterni diversi da quelli meccanico-fisici*"¹⁶⁶, quale si ravvisa, in particolare, nelle patologie di origine "*barica, elettrica, radioattiva e chimica*".

Nello stabilimento dell'ILVA le polveri sono emesse nel corso di tutte le fasi di lavorazione: caricamento, distillazione, sfornamento e spegnimento.

Gli IPA ed il benzene, invece, si formano e si diffondono nel caso di incompleta distillazione del coke. Quando questo accade all'atto dello sfornamento si forma una nube densa di fumo di colore giallo-marrone, con elevata polverosità unita a vapori e gas.

Le batterie numero 3-6 non sono mai state dotate quanto meno dei seguenti dispositivi principali: 1) canotti di collegamento delle tramogge del carro di riempimento, i quali permettono di inserire il carbon fossile direttamente nel forno, evitando lo spargimento sul piano di carica; 2) dispositivi meccanici di spazzamento del piano di carico e di aspirazione del materiale rimosso (operazioni invece eseguite a mano dagli operai); 3) cappe aspiranti all'atto dello sfornamento e/o sul carro di spegnimento; 4) dispositivi di spegnimento "a secco" e non ad acqua; 5) dispositivi di monitoraggio e controllo computerizzati dei principali parametri di processo, del regime emissivo e del conseguente

¹⁶³ Per una trattazione più specifica, si rimanda a Cori L., *Se fossi una pecora verrei abbattuta?* Scienza Express, 2011

¹⁶⁴ Dati che possono essere desunti dagli archivi su <https://www.iarc.fr/>

¹⁶⁵ Allegato XLII d.lgs. 81/2008 consultabile su <https://www.gazzettaufficiale.it/>

¹⁶⁶ Cass. Sez. I Sentenza 12367/1990

livello di inquinamento, ed in particolare indicatori automatici dell'avvenuta distillazione, sensori di allarme specifici per gli inquinanti più pericolosi.

Si tratta, anzitutto ed indiscutibilmente, di “apparecchiature”, nel senso specificato dalla normativa, se non addirittura di “impianti”. Inoltre, esse si presentano specificamente ed immediatamente destinate a contenere o a tenere sotto controllo le emissioni diffuse di quegli agenti inquinanti nelle fasi di lavorazione più critiche delle batterie. Tanto dicasi, in particolare, per le cappe aspiranti, che sono deputate ad operare nella fase foriera di maggiori rischi per la salute umana, quella, ossia, dello sfornamento del coke, in cui si liberano IPA e benzene dagli incombusti, e per le quali tale destinazione antinfortunistica è addirittura unica ed esclusiva.

E, anche a voler limitare l'attenzione alle sole cappe, va evidenziato come queste rappresentino dispositivi a contenuto tecnologico tutt'altro che avanzato, di impiego comune e risalente, non soltanto all'interno di analoghe realtà aziendali, ma addirittura nell'ambito dello stesso stabilimento ILVA di Taranto, ove erano presenti sulle batterie numero 7-8 e 11 già nel 1996¹⁶⁷. Anzi, si tratta di misure che erano espressamente previste già dal D.M. 12 luglio 1990, Allegato 2, 6 e 7¹⁶⁸, che, al fine di contenere le emissioni diffuse inquinanti degli impianti industriali, aveva stabilito la necessità del *“convogliamento di tutte le polveri, nei punti di introduzione, estrazione, trasferimento, carico e scarico, ad un impianto di depolverizzazione”*, come pure la *“necessità di idonea tenuta o di convogliamento ad impianti di abbattimento nelle operazioni di movimentazione o carica di sostanze organiche”*.

Si tratta, infine, di apparecchiature che, se presenti, avrebbero potuto ridurre in modo drastico ed imponente le emissioni provenienti da quegli impianti e, quindi, di conseguenza anche i rischi per i lavoratori stessi dell'acciaieria.

Sulla base dei dati dell'indagine effettuata, l'ARPA ha potuto stimare¹⁶⁹ che le emissioni dello stabilimento di Taranto, calcolate sulla base della quantità di acciaio prodotto, si sarebbero ridotte di vari ordini di grandezza, ove fossero state utilizzate le migliori tecnologie disponibili e, segnatamente, le polveri sarebbero state inferiori all'incirca di 3-4 volte; gli I.P.A. di 2-3 volte; il benzene, addirittura, di 30-50 volte. E, pur dando per ammesso che si tratti di un'elaborazione scientifica di stima, e come tale non necessariamente precisa, appare innegabile che si sia in presenza di ordini di grandezza di tali dimensioni da superare ogni inevitabile margine di approssimazione. Le circostanze sin qui evidenziate sostanzialmente non sono state contestate dalle difese degli imputati, se non per la idoneità ed addirittura la conformità a legge, del sistema di spegnimento “a secco” e per la attendibilità dei dati dello studio da ultimo illustrato.

È addirittura pacifico, anzi, che i vertici tecnici ed amministrativi dell'ILVA fossero perfettamente a conoscenza delle anzidette carenze strutturali, della destinazione antinfortunistica, delle apparecchiature mancanti e dei pericoli per l'incolumità dei lavoratori, derivanti da tali omissioni.

¹⁶⁷ <https://www.ilvataranto.com/>

¹⁶⁸ <https://www.gazzettaufficiale.it/>

¹⁶⁹ ARPA Puglia, *Trasmissione relazione tecnica. Allegato: Relazione tecnica. Monitoraggio Diagnostico del Benzo(a)pirene e altri inquinanti a Taranto in ottemperanza al Protocollo integrativo di Intesa ARPA-Regione Puglia*, 2012

È sufficiente rammentare alcuni tra i tanti documenti già evocati cominciando dal primo atto di intesa del giugno 1997, ove era lo stesso Emilio Riva (allora presidente dello stabilimento) a convenire “*circa l’urgente necessità e l’indispensabilità di procedere in tempi congrui alla riduzione delle emissioni in atmosfera derivanti dal centro siderurgico di Taranto*”, ed in particolare alla “*riduzione delle emissioni diffuse della cokeria*”, mediante “*l’utilizzo delle migliori tecnologie*” e di “*sistemi per la limitazione delle emissioni derivanti dal processo di distillazione del carbon fossile in cokeria*”. Ed ancora il 22 maggio del 2002, in occasione del secondo Protocollo di intesa tra l’azienda e gli enti territoriali, veniva riaffermata la necessità di “*riconoscere assoluta priorità alle problematiche connesse al reparto cokeria*”, al punto da garantire una via preferenziale ai relativi interventi strutturali¹⁷⁰.

Più d’ogni altro documento, eloquente risulta la nota del direttore di stabilimento Capogrosso del 16 febbraio 2001, con la quale questi non soltanto ribadiva la disponibilità dell’azienda a perseguire la ricostruzione delle batterie in questione “*secondo i più avanzati criteri tecnologici*”¹⁷¹, ma praticamente ammetteva la mancanza di numerosi dispositivi destinati al contenimento delle emissioni. Da tale nota, infatti, si evince che le batterie numero 3 – 6 mancavano, tra l’altro, di un sistema di caricamento fossile; di un impianto di depolverazione allo sfornamento; di porte ad elevata tenuta.

E di ciò si rinviene conferma ulteriore nel progetto preliminare di rifacimento di quelle batterie¹⁷², col quale l’azienda aveva previsto che le stesse fossero munite di un “*sistema di captazione e depolverazione delle emissioni allo sfornamento coke*” su ciascun gruppo termico; di “*nuovi pulisci-porte meccanici e nuovo sistema leva-porte, per assicurare la pulizia e l’idonea collocazione delle porte sul forno dopo ogni ciclo di sfornamento*”; di macchine cariatrici dotate di un “*nuovo sistema di estrazione per una distribuzione controllata del fossile nelle celle, in modo da evitare la formazione di emissioni durante e a fine caricamento*”, tutti dispositivi di impiego comune e già installati dalla stessa ILVA sulle batterie numero 7 – 11.

Inoltre, gli organi aziendali ben conoscevano quali fossero le sostanze prodotte da tali impianti, e quali la natura ed il grado della loro tossicità per l’uomo. Basta soltanto ricordare, a questo fine, quanto la stessa ILVA scriveva nel Documento di valutazione dei rischi adottato a norma dell’art. 4 del D.lgs. n. 626 del 1994, ovvero: che “*... nell’ambito del processo di distillazione del carbon fossile, per la produzione del carbon coke, si effettuano lavorazioni di cui all’allegato VIII del D.L.gs 626/94, che espongono agli idrocarburi policiclici aromatici presenti nella fuliggine, nel catrame o nella pece di carbone*”; che, tra le “*attività lavorative che comportano la presenza di sostanze o preparati cancerogeni*”, vi è la “*distillazione di carbon fossile*”; che, infine, tra i “*preparati cancerogeni*” presenti nel ciclo di lavorazione della cokeria, in particolare perché contenenti IPA vi sono il carbon fossile, il gas coke, il catrame, l’olio di lavaggio e la pece¹⁷³.

¹⁷⁰ <https://www.regione.puglia.it/> e <https://www.ilvagroup.com/>

¹⁷¹ <https://www.lexambiente.it/>

¹⁷² Archivi su <https://www.ilvagroup.com/>

¹⁷³ <https://www.sanita.puglia.it/Documenti/Rapporti/>

Dunque il management dell'ILVA conosceva molto bene quelle deficienze strutturali ed i rischi connessi; e, tuttavia, ha volontariamente omesso di dotare le batterie numero 3-6 di quei dispositivi.

Le difese hanno contestato l'esistenza di tale elemento psicologico, valorizzando anche la dimensione dell'impegno economico sostenuto dall'ILVA negli anni dal 1995 al 2001 per ammodernare le altre batterie del reparto cokeria, nonché di quello necessario per il rifacimento delle batterie numero 3-6, stimato da Capogrosso, in quella nota del 16 febbraio 2001, in 150 miliardi di lire. Parrebbe di capire, dunque, che la difesa abbia inteso evocare una sorta di inesigibilità del comportamento oggetto di contestazione.

Nel caso specifico, pur dovendo darsi atto del consistente impegno di spesa necessario per dotare le batterie numero 3-6 di quei dispositivi, non va dimenticato che, stando al bilancio di esercizio relativo all'anno 2000, il Gruppo Riva ha realizzato in quell'anno un fatturato consolidato di 4.947 miliardi¹⁷⁴, con un incremento del 21% rispetto all'anno precedente, ed un utile netto di 286,5 milioni (+ 24,6% rispetto all'anno precedente), che gli ha consentito di compiere investimenti per 595 milioni e, in particolare, di acquistare la società francese "SAM" per 126 milioni. Si tratta, evidentemente, di un dato parziale, che tuttavia viene qui evocato soltanto quale indice esemplificativo del volume d'affari dell'azienda e delle sue capacità economiche, e che consente di affermare con tutta tranquillità come tale società disponesse di risorse finanziarie ampiamente sufficienti per provvedere ad installare le cappe e gli altri dispositivi di sicurezza sulle batterie di forni in questione.

3.5 - Avvelenamento di acque e di sostanze alimentari

Il capo d) di imputazione riconosce la configurabilità altresì del delitto di avvelenamento di acque e sostanze alimentari rubricato all'art. 439 c.p.

Il problema è iniziato quando sono stati individuati dall'Istituto INCA di Lecce¹⁷⁵ (ente privato che offre servizi di pubblica utilità, riguardanti lavoro, salute, cittadinanza, assistenza sociale ed economica) nell'analisi di un pezzo di formaggio prodotto in modo artigianale, notevoli quantità di diossina. Ciò ha sollevato i dubbi in altri consumatori che hanno ipotizzato un nesso causale tra la vicinanza dei pascoli dei bestiami ovino-caprinie lo stabilimento siderurgico ILVA. La conseguenza è che iniziano ad essere visibili episodi come quello che ha riguardato Vincenzo Fornaro, allevatore di Taranto al quale nel 2010 vennero abbattuti 600 ovini contaminati da diossina e PCB proveniente dall'ILVA¹⁷⁶.

Le sostanze rinvenute sui terreni circostanti l'ILVA sono nocive per l'alimentazione, in quanto riconosciute di elevata tossicità e quindi dannose per la salute.

È anche indubbio che gli indagati fossero consapevoli che dall'attività del siderurgico si sprigionassero sostanze tossiche nocive alla salute umana ed animale, segnatamente diossina, dimessa dall'Area Agglomerato e destinata a depositarsi nell'ambiente urbano in

¹⁷⁴ Bilancio sociale su <https://www.rivagroup.com/>

¹⁷⁵ <https://www.cgillecce.it/>

¹⁷⁶ Si può leggere il racconto di Fornaro su <https://www.extramagazine.eu/> "La mia vita nonostante l'ILVA"

quello rurale circostante, la cui natura altamente tossica, nonché la forte capacità inquinante, erano conosciuti ormai da decenni.

Inoltre le zone che subivano le conseguenze causate dagli inquinanti emessi dalle diverse aree dello stabilimento (primo tra tutti e visibile da chilometri di distanza il camino E312) venivano utilizzati come pascolo degli animali da parte di numerose aziende agricole dedite all'allevamento ovi-caprino, presenti da sempre nella zona.

Eppure, nel corso degli anni di attività del siderurgico sotto la gestione privata, nessun utile intervento è stato posto in essere dai dirigenti ILVA per eliminare o diminuire la dispersione di quelle polveri contenenti i micidiali inquinanti che hanno contaminato e avvelenato l'ambiente in cui le dette aziende operavano.

L'attività remissiva degli inquinanti suddetti da parte di ILVA si è protratta negli anni. All'azienda si contestano in particolare due ipotesi di avvelenamento di sostanze alimentari:

- l'avvelenamento da diossina e PCB di 2.271 capi di bestiame (ovini-caprini) destinati all'alimentazione diretta e indiretta, abbattuti prima del consumo;
- l'avvelenamento delle acque del 1° seno del Mar Piccolo, ove si trovavano numerosi impianti di coltivazione di mitili, con contaminazione da diossina, PCB e metalli pesanti di diverse tonnellate di mitili, anch'essi distrutti per ragioni sanitarie.

Le condotte di avvelenamento e di corrompimento di acque o altre sostanze destinate all'alimentazione costituiscono “*forme omogenee di offesa al medesimo bene protetto dalle norme incriminatrici, che si distinguono solo per l'intensità del pericolo per la salute pubblica, maggiore per l'avvelenamento, minore per il corrompimento*”¹⁷⁷.

L'accertamento dell'esistenza di tale pericolo è requisito implicito anche dalla fattispecie di nostro esame, “*poiché il pericolo è immanente al concetto stesso dell'avvelenamento, in relazione al quale si deve fornire la prova della sua particolare intensità*”¹⁷⁸. In quanto delitto di pericolo comune, esso presuppone che il pericolo derivi dall'avvelenamento di sostanze destinate al consumo alimentare di una pluralità indeterminata di persone.

Il delitto ex art. 439 c.p. integra la forma più grave di disastro alimentare e punito con la reclusione non inferiore a 15 anni. È strutturato su una condotta a forma libera e su un evento di pericolo, che si identifica con l'avvelenamento, ossia con il fatto di rendere tossiche sostanze o acque che implicano un pericolo di danno per la salute pubblica; la qualificazione in termini di velenosità equivale a pericolosità per il bene della salute collettiva: ciò che è tossico è necessariamente pericoloso per il bene protetto.

Il comportamento tipico si sostanzia nel rendere velenose acque o sostanze destinate alla pubblica alimentazione: secondo l'opinione dominante, il predetto effetto naturalistico può seguire immediatamente l'azione o l'omissione oppure risultare differito nel tempo.

In quanto reato di evento a forma libera, il reato in esame è suscettibile di essere realizzato sia in forma commissiva, sia in forma omissiva.

¹⁷⁷ Triolo D., *I reati contro l'incolumità pubblica*, Key Editore, Frosinone, 2017

¹⁷⁸ Si veda Grosso C., Padovani T., Pagliaro A. *Trattato di Diritto Penale – Reati contro l'incolumità pubblica. Parte speciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008

L'art. 439 c.p. viene tradizionalmente considerato come un'ipotesi di pericolo presunto in via assoluta dalla legge, posto che non si richiede né che le cose avvelenate siano effettivamente consumate, né che qualcuno abbia riportato un danno alla salute.

Oggetto di presunzione non può essere la pericolosità oggettiva della cosa in sé, bensì il rapporto tra le cose, in un determinato stato, e la salute pubblica, in presenza di determinate circostanze che comprovino la diffusibilità dell'offesa e l'indeterminatezza dei relativi destinatari. Altri ritengono che la destinazione all'alimentazione dell'oggetto materiale implichi il riferimento a un pericolo concreto.

Merita un approfondimento il concetto di "soglia cronologica" in quanto il delitto in esame è configurabile nei soli casi in cui la condotta sia tenuta, nelle fasi antecedenti, al consumo individuale, fino a quando persista il dato dell'indeterminabilità delle persone che in concreto assumeranno le predette sostanze.

Se la condotta tipica viene posta in essere dopo che le acque o sostanze siano state attinte o distribuite per il consumo viene meno il requisito essenziale della pericolosità comune, incarnato dalla diffondibilità del danno alle persone e dall'indeterminatezza dei consumatori finali.

L'immissione di veleno nelle cose nell'atto della vendita a una persona determinata rappresenta il limite negativo esterno della tipicità, giacché *"l'avvelenamento successivo all'attingimento o alla distribuzione per il consumo si dirige necessariamente verso un numero circoscritto di persone determinate e dà al fatto la fisionomia di delitto contro la persona"*¹⁷⁹.

L'avvelenamento di acque private può rilevare ai sensi della disposizione in esame solo quando i relativi utenti rimangono indeterminati.

Nella fattispecie previgente non era previsto alcun limite temporale di consumazione del reato di pericolo. La condotta punibile consiste nel contaminare le acque o sostanze alimentari con elementi tossici prima che le stesse siano attinte o distribuite per il consumo e in modo tale che le stesse diventino pericolose per la salute collettiva.

Ai fini della configurabilità del delitto in esame, l'avvelenamento delle acque destinate all'alimentazione non deve necessariamente avere potenzialità letale, essendo sufficiente che abbia idoneità a nuocere alla salute. La natura velenosa dell'acqua deve essere accertata con l'utilizzo di parametri oggettivi che prescindono dalle condizioni individuali di salute o dalle capacità di reazione dei singoli e che si raccordano, invece, all'idoneità a provare i predetti esiti patologici nella generalità dei consociati. La disposizione in esame conferisce rilevanza a qualunque tipologia di veleno, a prescindere che quest'ultimo sia inserito o meno nella farmacopea ufficiale, purché in grado di cagionare i predetti effetti offensivi.

Il problema principale che si pone in sede di accertamento del delitto in esame è dato dal fatto che si tratta di illecito il cui evento viene ricollegato, il più delle volte, all'operato sinergico e cumulativo di condotte di più soggetti che vengono prese in considerazione come un'unica macro-condotta.

¹⁷⁹ <https://www.brocardi.it/>

Il pericolo, insito nella tossicità delle sostanze o acque destinate all'alimentazione, è dato dalla probabilità del verificarsi di una malattia o della morte in danno di più persone indeterminate.

Dobbiamo perciò escludere che la prova della tossicità possa essere desunta dal mero superamento dei valori soglia, quei parametri precauzionali che fissano le condizioni di liceità di determinate attività stabilendo i limiti entro i quali debbono essere contenute le immissioni nell'ambiente esterno. Il ruolo del valore soglia deve considerarsi estraneo al giudizio probabilistico di pericolosità della condotta, denotando soltanto i termini di accettabilità degli effetti di una data attività determinati alla luce del temperamento degli interessi coinvolti e dell'analisi dei costi e benefici¹⁸⁰.

Confondere il superamento dei limiti fissati per le acque ad uso potabile con la pericolosità per la salute collettiva significherebbe annullare le differenze intercorrenti tra rischio e pericolo, tra precauzione e probabilità, tra pericolo comune e illeciti ambientali che conducono ad un "limbo distinto", antitesi delle esigenze costituzionali di certezza e garanzia, connaturate al diritto penale.

Asserito ciò, il superamento dei limiti soglia si rivela inidoneo a fungere da indicatore del pericolo reale, pur presupposto dall'art. 439 c.p..

Adesso dobbiamo affrontare il tema dell'atteggiarsi dei coefficienti intellettivi, partendo dal dolo. Secondo la dottrina, ai fini dell'integrazione del dolo si richiede la conoscenza della natura venefica in sé delle sostanze immesse nelle acque o nelle sostanze alimentari e la volontà di contaminare quest'ultime, da un lato, e la consapevolezza della destinazione dell'alimentazione collettiva di altri oggetti materiali, dall'altro; si discute circa la necessità che l'agente rappresenti anche il pericolo che deriva dall'avvelenamento.

Data la tendenza della recente giurisprudenza¹⁸¹ di dilatare l'ambito di operatività del dolo eventuale, è necessario ribadire l'imprescindibilità della dimostrazione che l'avvelenamento quale disastro sanitario si sia specchiato nell'orizzonte mentale dell'agente.

L'accusa, per dare corpo al concetto di avvelenamento, non menziona il superamento di determinati valori-soglia relativi alle varie sostanze nocive, assunte per via alimentare, ma si limita a collegare il pericolo per la salute pubblica con l'avvenuto abbattimento/soppressione del bestiame e dei mitili.

Il Tribunale del Riesame si è limitato a ritenere integrato l'elemento oggettivo del reato sulla base della elevata tossicità e quindi dannosità per la salute di diossine e PCB, rinvenute nei terreni agricoli limitrofi allo stabilimento e nei tessuti di alcuni animali da pascolo, senza citare dati scientifici specifici legati alla pericolosità per l'uomo di determinate quantità o frequenze di consumo di cibi contaminati, salvo un fugace cenno a "*valori residui di PCDD/PCDF significativi e, in più casi, superiori ai limiti previsti dalla normativa in materia di consumo alimentare*" rinvenuti su animali abbattuti¹⁸².

¹⁸⁰ <https://www.iusinitinere.it/avvelenamento-acque-ad-uso-alimentare-ex-art-439-c-p-4833/>

¹⁸¹ Messina S. e Spinnato G., *Manuale di Diritto penale*, Giuffrè Editore, Milano, 2011

¹⁸² Brambilla F., De Filippis S., Di Domenico A., *Linee guida per la prevenzione della contaminazione da PCDD, PCDF e sostanze diossina-simili in azienda agricola*, Istituto Superiore della Sanità, 2006

Sarà da verificare in giudizio se le ragioni sanitarie sottese alla soppressione degli animali e a valori-soglia in tema di consumo alimentare valgono a meri fini precauzionali o se, viceversa, possano essere valorizzate come espressione di un pericolo reale di offesa alla salute e incolumità pubblica, nel qual caso si dovrà valutare l'impatto causato da determinate assunzioni di cibo con determinate frequenze in dati campioni di assuntori.

Il concetto di avvelenamento deve essere spiegato al metro della scienza, non bastando il mero richiamo a provvedimenti amministrativi di abbattimento, la cui logica preventivo-precauzionale non coincide necessariamente con la logica penalistica dell'accertamento scientifico ex post di un pericolo reale corso dal bene tutelato.

Notare che la contaminazione di bestiame e mitili sarebbe avvenuta dal 1995 al giugno 2013: tuttavia tale "avvelenamento" lento e costante non è contestato come elemento materiale di altri reati, quali ad esempio il disastro o altri delitti contro l'incolumità pubblica o l'integrità fisica.

In particolare il disastro è concepito come contaminazione dell'aria, ma non delle acque, e la salute animale è menzionata nel capo di imputazione relativo al disastro ambientale, come distinta, e non collegata, a quella umana.

La contestazione in esame fornisce un'interpretazione estensiva dell'oggetto di tutela visto che le acque del 1° seno del Mar Piccolo di Taranto non sono direttamente destinate all'alimentazione umana, bensì all'allevamento dei mitili; analogamente gli ovini e i caprini contaminati vengono considerate sostanze destinate all'alimentazione, mentre a rigore lo saranno solo dopo determinate operazioni meccaniche (di macellazione, di trasformazione dei derivati del latte ecc.).

Il delitto di avvelenamento di acque o sostanze alimentari è un reato di pericolo per la cui integrazione è necessario che *"un avvelenamento, di per sé produttivo, come tale, di pericolo per la salute pubblica, vi sia comunque stato; il che richiede che vi sia stata immissione di sostanze inquinanti di qualità e in quantità tali da determinare il pericolo, specificamente accertato, di effetti tossico-nocivi per la salute"*¹⁸³. Peraltro, non è richiesto che l'avvelenamento abbia capacità *"letale, essendo sufficiente che abbia la potenzialità di nuocere alla salute"*.

Sul piano soggettivo si tratta di reato punibile a titolo di dolo generico, per la cui integrazione ricordiamo essere necessaria la rappresentazione e la volontà dell'intero fatto tipico e, pertanto, anche di dolo eventuale, che è costituito dalla consapevolezza che l'evento, non intenzionalmente voluto, è probabile conseguenza della propria azione, con l'accettazione volontaria di tale rischio.

¹⁸³ Cass. Pen. Sez. IV sentenza n. 48548

3.6 - Superamento delle soglie

Dall'esame dei singoli capi di imputazione pendenti sull'ILVA, emerge quanto non sia stato adeguatamente affrontato il problema giuridico principale sotteso a molte imputazioni: l'eventuale conformità delle emissioni, per quanto in ipotesi nocive, alle soglie di legge o ai limiti contenuti nelle autorizzazioni¹⁸⁴ cui l'ILVA doveva sottostare nei vari periodi oggetto di contestazione.

L'accusa, infatti, non contesta superamenti puntuali di valori specifici e il Tribunale del Riesame ammette anzi che i valori di legge e quelli contenuti nell'AIA sono in larga parte rispettati.

Tuttavia le emissioni diffuse e fuggitive, consentite dalle autorizzazioni non contenenti alcuna specificazione di limiti quantitativi, non sarebbero state eliminate o ridotte ai minimi conseguibili impiegando le migliori tecnologie disponibili, e in ogni caso avrebbero superato la normale tollerabilità.

Sicuramente aleggia molto scetticismo sull'affidabilità dei dati forniti¹⁸⁵ da ILVA ottenuti per auto-monitoraggio da ritenersi incompleto, pretenzioso e mendace; inoltre, il rilascio dell'AIA del 2011 è considerato un abuso di ufficio a vantaggio di ILVA, ma nel complesso non si contesta lo sfioramento dei valori-soglia, laddove previsti.

Iniziamo con l'affrontare un tema di elevata complessità, studiato in dottrina e affrontato in giurisprudenza con riferimento all'art. 674 c.p. partendo dalla controversa clausola "*nei casi non consentiti dalla legge*". Nella più recente giurisprudenza tale clausola viene interpretata nel senso della irrilevanza penale di emissioni conformi ai valori-soglia, ove esistenti, per quanto eventualmente moleste, ritenendo che tale formula, prevista nella seconda parte dell'art. 674 c.p., valga anche per la prima parte, e dunque in particolare anche per le polveri.

Nell'ambito del getto pericoloso di cose, il valore-soglia è stato variamente interpretato come elemento negativo del fatto tipico, come elemento di illiceità espressa o speciale escludente l'antigiuridicità, in entrambi i casi, attraverso il rinvio alla legislazione di settore, oppure come regola cautelare la cui inosservanza integra colpa specifica, non risolvendo il problema della colpa generica nell'orizzonte del c.d. rischio consentito¹⁸⁶.

Le questioni sorte nell'interpretazione dell'art. 674 c.p. non possono essere traslate acriticamente in relazione a distinte fattispecie che non contengono la clausola "*nei casi non consentiti dalla legge*", né altre analoghe, quanto meno laddove si consideri tale clausola un elemento negativo del fatto.

Se viceversa il rispetto del valore-soglia viene considerato come soglia di liceità, quindi in positivo, o come limite di rischio consentito, concettualmente comuni a tutti i reati che possono essere realizzati tramite emissioni nell'ambito di attività autorizzate, allora le riflessioni sorte sulla clausola citata possono essere riproposte con opportuni adeguamenti critici anche in relazione a reati diversi dall'art. 674 c.p.

¹⁸⁴ Per l'elenco di tali autorizzazioni, <https://www.minambiente.it/>

¹⁸⁵ <https://www.rivagroup.com/>

¹⁸⁶ <https://www.filodiritto.com/>

Sottesa a questa impostazione giurisprudenziale sembra esservi una logica di bilanciamento tra interessi confliggenti, produzione e incolumità pubblica, con prevalenza del secondo, nell'ambito di un discorso giustificativo inquadrabile nella categoria della anti-giuridicità.

In effetti se il valore-soglia segnasse il confine di liceità dell'emissione dal punto di vista del Legislatore ambientale, ma nel caso concreto si dimostrasse che i suoi effetti sono concretamente pericolosi o dannosi per l'incolumità delle persone, si tratterebbe di rinvenire un criterio di risoluzione dell'antinomia capace di far prevalere gli uni o gli altri interessi in gioco il cui bilanciamento spetterebbe al giudice, in base ai criteri generali, diversamente da quanto previsto dall'art. 674 c.p., almeno qualora si legga la clausola "*nei casi non consentiti dalla legge*" come clausola di illiceità speciale avente la funzione di far prevalere l'emissione conforme alla legge, ovvero di risolvere ex lege il contrasto tra beni confliggenti.

L'esito di un tale bilanciamento, agli occhi della giurisprudenza di merito, sembra segnato nel senso della prevalenza accordata all'interesse all'incolumità pubblica, specie se dietro il requisito formale del pericolo vi sia il dato epidemiologico sostanziale del danno al bene della vita e della salute di centinaia di persone, come nel caso dell'ILVA di Taranto.

A ben vedere, però, l'esito del bilanciamento parrebbe più problematico rispetto a quanto ritenuto dalla giurisprudenza richiamata: laddove vi sia un valore-soglia previsto dalla legge o dall'autorizzazione è la stessa Corte Costituzionale ad attribuirvi il significato di punto di equilibrio tra interessi contrapposti, demandando alla legge o alla pubblica amministrazione ex ante, e non al giudice penale ex post¹⁸⁷.

Scrivono la Corte Costituzionale: "*l'AIA riesaminata indica un nuovo punto di equilibrio, che consente (...) la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni (...) il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto (...) ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo(...)*"¹⁸⁸.

In casi come questo secondo gran parte della giurisprudenza italiana, il bilanciamento tra diritti fondamentali¹⁸⁹ è inevitabile, in quanto la necessità di operare un bilanciamento deriva da un fenomeno a sua volta pervasivo, quale il conflitto tra i diritti fondamentali. Tale possibilità è interna alla definizione stessa del contenuto dei diritti fondamentali, e inoltre ha un radicamento profondo in modelli anche tradizionali di ragionamento giuridico; infine è non necessariamente antinomico rispetto all'esigenza di assicurare un grado di prevedibilità alle decisioni giudiziarie.

Dire che i diritti costituzionali non sono assoluti non implica che possano essere sempre bilanciati: dire che un diritto possa entrare in conflitto con altri diritti o interessi non vuol dire che un qualsiasi interesse possa sempre essere portato a bilanciamento con i diritti

¹⁸⁷ Di Landro A., *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio*, Giappichelli Editore, Torino, 2018

¹⁸⁸ Corte Costituzionale sentenza n.85/2013

¹⁸⁹ Affanato E., *L'ILVA di Taranto dinanzi a un nuovo bilanciamento tra diritti* in <https://www.issirfa.cnr.it/>

costituzionali. Pertanto, in taluni casi, il bilanciamento richiede agli interpreti un adeguato sforzo argomentativo per esplicitare e giustificare le varie scelte (sull'individuazione dei casi paradigmatici, sulla rilevanza di casi nuovi e imprevisti, sulle conseguenze della limitazione di un diritto a favore di un altro, sull'importanza dei diritti in competizione, ecc.) che esso implica.

Tornando al caso di specie dell'ILVA, è possibile giungere alla conclusione che se non esistono diritti prevalenti sempre e comunque gli uni sugli altri, nemmeno quelli costituzionali, il bilanciamento andrà operato caso per caso, alla luce del complessivo quadro fattuale e normativo di riferimento, comprensivo anzitutto dei valori-soglia vigenti al momento della condotta.

3.7 - Analisi della condotta inquinante

Tornando all'analisi dei reati in esame, essi sarebbero stati commessi nell'esercizio di attività produttive inquinanti, subordinate al previo rilascio di un titolo abilitativo amministrativo, al rispetto di valori-soglia di legge o contenuti nell'autorizzazione e di prescrizioni dettate ad hoc sulle caratteristiche del singolo stabilimento industriale, delle sostanze inquinanti prodotte e del contesto ambientale di riferimento, all'esito di lunghi confronti tra varie autorità pubbliche (politiche, amministrative, mediche) e il titolare dell'insediamento produttivo.

Ciò premesso, la condotta tipica di inquinamento sembra essere solo quella inosservante delle prescrizioni e dei valori-soglia contenuti nell'autorizzazione, o comunque imposti dalla legge o dalle autorità amministrative competenti, non quella che abbia causato una qualsiasi offesa a questa o quella matrice ambientale.

Allo stesso risultato si perviene assumendo il punto di vista della teoria della imputazione oggettiva dell'evento: la condotta osservante le norme di settore e le prescrizioni dell'autorità amministrativa, per quanto abbia in ipotesi causato un evento pericoloso, non ha creato un pericolo giuridicamente riprovato dall'ordinamento. Tale soluzione sarebbe in linea con la recente introduzione di uno specifico delitto di disastro ambientale ad opera della L. 68/2015¹⁹⁰, ex art. 452-ter c.p., in cui l'evento deve essere realizzato *“in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale”*. A questo punto è necessario porsi la seguente domanda, ovvero se è davvero ipotizzabile un disastro ambientale frutto di emissioni in atmosfera conformi ai valori-limite. E soprattutto, se il superamento di tali valori rappresenta un pericolo reale per le matrici ambientali o per l'uomo.

Una risposta adeguata richiederebbe uno studio scientifico¹⁹¹ caso per caso dei singoli valori-soglia, per le singole sostanze, anche alla luce del bene di volta in volta tutelato, o quanto meno un accesso trasparente al dibattito scientifico sotteso all'individuazione dei

¹⁹⁰ <https://www.gazzettaufficiale.it/>

¹⁹¹ Per una completa e corretta trattazione scientifica di questi inquinanti si veda Cori L., *Se fossi una pecora verrei abbattuta?* Milano, Scienza Express, 2011

valori e ai criteri politici utilizzati anche per l'adozione dei fattori di sicurezza. I valori-soglia vengono fissati, di regola, sulla base di valutazioni scientifiche preliminari, che individuano un livello di esposizione al quale non si osserva alcun effetto avverso; al valore così individuato le agenzie preposte alla fissazione dei valori-limite applicano un fattore di sicurezza, ispirato ad una logica "iper-cautelativa"¹⁹², normalmente pari a 10, 100 o 1000, in modo da giungere alla cristallizzazione di un dato il cui superamento non esprime alcun pericolo reale per la salute.

Non disponiamo delle competenze scientifiche per valutare se anche nel caso di specie i valori-soglia concernenti le sostanze in esame (IPA, B(a)P, diossine, metalli e polveri sottili) che avrebbero causato il disastro e l'avvelenamento, siano stati fissati sulla base di una logica ultra-prudenziale/iper-cautelativa, o se viceversa il superamento dei valori-limiti rappresenti già un pericolo reale.

Sulla diossina ci limitiamo a richiamare la dottrina e una parte della giurisprudenza, secondo cui il superamento dei valori-limite riscontrato in animali destinati all'alimentazione non costituisce pericolo reale per l'incolumità pubblica.

Meritevole di approfondimenti appare il caso delle polveri sottili (PM₁₀)¹⁹³. Secondo la perizia epidemiologica depositata presso il Tribunale del Riesame nel 2012¹⁹⁴, il superamento del valore limite di 20 µg/m³ suggerito dalla Organizzazione Mondiale della Sanità¹⁹⁵, ma non dalla legge, che all'epoca della condotta imponeva il limite di 40 µg/m³, avrebbe causato un aumento di morti e ammalati rispetto a quelli attesi. Siamo di fronte non solo un pericolo reale, ma addirittura un danno comprovato.

Secondo recenti linee guida emanate dal W.H.O. (World Health Organization) nel 2006, con il fine di informare i policy makers sui rischi connessi all'inquinamento atmosferico causato da varie sostanze, comprese le polveri sottili (PM₁₀ e PM_{2.5}), la scienza non ha identificato valori-limite sotto i quali non si osservano effetti avversi, sicché i valori-soglia proposti nelle linee guida non garantiscono piena protezione alla salute umana e non sono, perciò, fissati rispettando una logica iper-cautelativa.

Ciò nonostante, le linee guida suggeriscono ai policy makers determinati valori da raggiungere in vari step, anche in considerazione dei fattori locali (rischi per la salute, fattibilità tecnologica, considerazioni economiche e sociali).

Premesso che, dall'avvenuta conoscenza di uno studio¹⁹⁶ tenuto dalla W.H.O. è emerso che l'inquinamento cittadino atmosferico causa circa 7 milioni di morti ogni anno, e i fattori noti, quanto alla produzione di PM₁₀, riguardano attività socialmente utili, quali le attività industriali, il riscaldamento domestico e industriale, la circolazione veicolare, è

¹⁹² Dati rinvenibili su <https://www.minambiente.it/>

¹⁹³ La sigla PM₁₀ identifica materiale presente nell'atmosfera in forma di particelle microscopiche con un diametro di 10 millesimi di millimetro. È costituito da polvere, fumo e microgocce di sostanze liquide. Le principali fonti possono essere naturali oppure legate all'attività umana come i processi di combustione, di usura di asfalto o freni. La nocività delle polveri sottili dipende dalle loro dimensioni e dalla loro capacità di raggiungere le varie parti dell'apparato respiratorio.

¹⁹⁴ ARPA Puglia, *Trasmissione relazione tecnica. Allegato: Relazione tecnica. Monitoraggio diagnostico del Benzo(a)pirene a Taranto in ottemperanza al Protocollo integrativo di intesa ARPA-Regione Puglia*, 2012

¹⁹⁵ <https://www.who.int/>

¹⁹⁶ <https://www.eea.europa.eu/>

evidente che l'ente W.H.O. fornisce informazioni ai decisori pubblici, le cui strategie di contenimento del rischio dipenderanno da molte considerazioni, e da ultimo da un bilanciamento tra interessi confliggenti.

Si tratta di delicate scelte politiche, intrise di discrezionalità, che non possono e non devono essere demandate al giudice, il quale, in base al principio della separazione dei poteri, non può divenire arbitro delle politiche ambientali e industriali di un Paese.

Alla luce delle informazioni raccolte e dagli studi sul bilanciamento di interessi proposti poco sopra, dobbiamo provare a concludere che o il disastro ambientale risulterà non sussistente e giungiamo a questo esposto perché il livello di inquinamento conforme alle soglie è presuntivamente inidoneo a causare disastri, o comunque è penalmente irrilevante poiché la condotta è espressione di un rischio consentito dall'ordinamento, ovvero, come pure possibile, i dati di emissione non saranno attendibili, perché falsificati, o perché incompleti, come pure parzialmente si contesta nel caso ILVA relativamente alle emissioni diffuse e fuggitive.

La tesi giurisprudenziale della rigida irrilevanza del rispetto dei valori-soglia rispetto a contestazioni di disastro ambientale o di altri gravi delitti, nella sua apparente absolutezza, rischia di sacrificare principi fondamentali:

- il principio della separazione di poteri, perché il bilanciamento effettuato dall'autorità amministrativa o da quella legislativa, attraverso l'individuazione di valori-soglia, viene nella sostanza sostituito da quello deciso ex post dal giudice;
- il principio di colpevolezza, posto che verrebbe tradito l'affidamento del gestore nella liceità di determinate emissioni conformi ai valori prescritti: esito clamoroso specie rispetto a contestazioni di delitti dolosi. D'altra parte le migliori tecnologie disponibili, ove non imposte dalla legge in un dato momento storico o prescritte nell'autorizzazione ad esercitare una certa attività non possono sostituirsi ai limiti di legge o amministrativi, che peraltro ordinariamente già le considerano. Ad esempio in fase di rilascio del titolo abilitativo dell'AIA ex artt. 29-bis e sexies del D.lgs. n. 152/2006 e nella determinazione dei valori-soglia ex art. 271 D.lgs. n. 152/2006.

In un sistema basato sulla divisione dei poteri spetta al Legislatore o alla pubblica amministrazione, entro limiti di discrezionalità vincolata, fissare le condizioni e i limiti all'attività produttiva e ai suoi effetti inquinanti, sulla base di opportuni e informati bilanciamenti di interessi.

3.8 - Costi umani

Va, infine, notato come i morti e malati risultati dalla perizia epidemiologica effettuata nel 2012¹⁹⁷ (dalla quale si rilevano – come dato certo - ben: 386 decessi e 1221 ricoveri ospedalieri per il periodo 1998-2010 in conseguenza di patologie croniche; 40 morti e 120 ricoveri per patologie acute) assunta in sede di incidente probatorio non compaiono, quali elementi costitutivi, in nessuna delle fattispecie contestate.

I morti e i malati non vengono quantificati nel capo di imputazione, né indicati come persone offese, pur aleggiando sullo sfondo di diversi capi d'accusa quali in primis il disastro ambientale e l'omissione dolosa di cautele, entrambi aggravati dalla verifica dell'evento.

Nell'elenco delle persone offese compaiono i nomi dei titolari degli immobili "imbrattati" dalle polveri, non di coloro che sarebbero morti o si sarebbero ammalati per averle inalate.

La spiegazione di tale esclusione dalla struttura formale delle contestazioni, pur in ipotesi accusatoria risultanti oltre ogni ragionevole dubbio dalla perizia epidemiologica, viene così illustrata dal Tribunale del Riesame: morti e malattie sono indicati "*per mera finalità descrittiva della entità del disastro ambientale in oggetto (...) tali eventi non sono previsti quali elementi strutturali del reato ex art. 434 co. 2, ove viene contemplato esclusivamente l'evento disastro*"¹⁹⁸.

"*Mera finalità descrittiva dell'entità del disastro*" è una formula ambigua: in sostanza morti e i malati rappresenterebbero ex post la prova del pericolo corso, e ancora in atto al momento del sequestro, per l'incolumità pubblica. Una sorta di prova ad abundantiam, nel senso che tali eventi dimostrerebbero il danno, essendo viceversa sufficiente provare qualcosa di meno, ovvero l'elemento costitutivo del pericolo per l'incolumità pubblica.

Il paradosso è proprio questo: morti, lesioni o malattie non rientrano formalmente tra i requisiti sostanziali di fattispecie, ma la prova epidemiologica dei decessi e dei ricoveri in eccesso è ritenuta utile per provare "retrospettivamente" il requisito del pericolo.

Ciò risulta ancora più paradossale considerando il fatto che nella perizia chimica effettuata nel 2010 si afferma che "*l'ILVA, solo nel 2010, ha emesso oltre 4 mila tonnellate di polveri; 11 mila tonnellate di diossido di azoto e 11.300 tonnellate di anidride solforosa, 338,5 chili di IPA, 52 grammi di benzo(a)pirene, 14,9 grammi di benzodiossine e PCDD/F. Tali sostanze sono assunte sia per via respiratoria da coloro che si trovano nell'area circostante l'ILVA sia per via alimentare attraverso alimenti contaminati*"¹⁹⁹.

La perizia epidemiologica commissionata dalla Procura nel procedimento del 2012, inoltre, evidenzia che fra gli operai dell'ILVA si registrano aumenti di malattie tumorali pari a +107% per il tumore allo stomaco, +71% del tumore alla pleura, +50% di tumore della prostata, +69% per quello alla vescica. Tra le malattie non tumorali si registra, inoltre, un aumento del 64% per quanto riguarda le malattie neurologiche e del 14% delle malattie

¹⁹⁷ ARPA Puglia, *Trasmissione relazione tecnica. Allegato: Relazione tecnica. Monitoraggio diagnostico del Benzo(a)pirene a Taranto in ottemperanza al Protocollo integrativo di intesa ARPA-Regione Puglia, 2012*

¹⁹⁸ <https://www.tribunale.taranto.it/>

¹⁹⁹ <https://www.arpa.puglia.it/>

cardiache. I lavoratori non qualificati come impiegati (e che quindi lavorano direttamente nella produzione) hanno presentato eccessi di mortalità per tumore alla pleura del 153% e dell'encefalo del 111%.

Dallo studio, inoltre, è emerso che le zone maggiormente colpite dagli agenti inquinati sono i quartieri Borgo e Tamburi nei quali si evidenzia una frequenza di decessi e ricoveri attribuibili alle concentrazioni di PM₁₀ eccedenti il valore proposto dalle linee guide dell'Organizzazione Mondiale della Sanità di 20 µg/m³ come media annuale. Nell'insieme dei due quartieri si sono avuti 1,2 morti al giorno (471 come media annuale). I ricoveri sono stati 5,5 al giorno per cause cardiache, 3,6 per cause respiratorie e 1,5 per cause cerebrovascolari (3857 ricoveri annui).

Per Taranto nel suo complesso, si stimano 83 decessi, 193 ricoveri per malattie cardiache e 455 ricoveri per malattie respiratorie attribuibili ai superamenti del limite stabilito dall'Organizzazione W.H.O. Dai dati raccolti negli anni di studio è interessante notare come anche per i ricoveri l'impatto si concentra nella popolazione residente nei quartieri maggiormente esposti, limitrofi allo stabilimento.

3.9 - Uso delle perizie nel processo

Analizzando le perizie²⁰⁰, si possono riscontrare quesiti e dati fondamentali per capire la situazione sanitaria e ambientale di Taranto e l'impatto dell'ILVA.

I periti sono stati chiamati per rispondere a quattro quesiti²⁰¹.

1. In un primo quesito, viene chiesto se dallo stabilimento ILVA si diffondano particolari sostanze pericolose per i lavoratori e per la popolazione limitrofa vivente nel vicino centro abitato, focalizzando l'attenzione su benzo(a)pirene, IPA di varia natura, nonché diossine, PCB, polveri di minerali ed altro.

La risposta dei periti è affermativa.

Dalla lettura della perizia, le tabelle in essa riproposte mostrano le notevoli quantità di inquinanti rilasciate dalle emissioni convogliate dallo stabilimento ILVA e in particolare quelle associate alla massima capacità produttiva degli impianti stessi. Ad esse aggiungiamo le quantità di inquinanti rilasciate con le emissioni non convogliate riportate nella risposta al terzo quesito.

2. In un secondo quesito viene chiesto se i livelli di diossina e PCB²⁰² rinvenuti negli animali abbattuti a seguito dell'ordinanza per incidente probatorio dell'ottobre 2010 e accertati nei terreni circostanti l'area industriale di Taranto siano riconducibili alle emissioni di fumi e polveri dello stabilimento ILVA di Taranto. La risposta dei periti è affermativa.

²⁰⁰ Consultabili su <https://www.arpa.puglia.it/>

²⁰¹ <https://www.tribunale.taranto.it/>

²⁰² Brambilla F., De Filippis S., Di Domenico A., *Linee guida per la prevenzione della contaminazione da PCDD, PCDF e sostanze diossina-simili in azienda agricola*, Istituto Superiore della Sanità, 2006

L'analisi comparata dei vari flussi emissivi e delle loro caratteristiche chimiche specifiche, prodotti dalle sorgenti industriali considerate site nel territorio, permettono di affermare che i livelli di PCDD/PCDF e PCBdl accertati possano essere ricondotti all'attività svolta all'interno di ILVA e, in particolare, alle emissioni diffuse e fuggitive. I risultati ottenuti e illustrati nella perizia portano a ritenere che i terreni agricoli indagati, utilizzati per il pascolo ed altre attività agricole, siti in aree adiacenti allo stabilimento ILVA, risultano contaminati da PCDD/PCDF e PCBdl emessi dall'attività di sinterizzazione presente nello stabilimento. Risultati simili hanno evidenziato le analisi condotte sulle aliquote residue di tessuti e organi animali, prelevati dalla ASL di Taranto²⁰³, da animali sequestrati ed abbattuti nel 2008 e conservati presso l'Istituto Zooprofilattico di Teramo fino al 28 settembre 2001. Inoltre, i risultati ottenuti hanno anche messo in luce la presenza di alcuni cancerogeni specifici attribuibili con buona approssimazione alle emissioni diffuse prodotte nel reparto di sinterizzazione, area agglomerazione dell'ILVA e comunque non presenti nelle proporzioni nelle altre sorgenti industriali prese in considerazione nel territorio. Pertanto pur nella cautela che i limiti della conoscenza scientifica e sperimentale in questo caso pongono, si ritiene ragionevole affermare una correlazione preferenziale dei contaminanti riscontrati nei tessuti e negli organi animali esaminati con i profili di congeneri di PCDD/PCDF riscontrati nelle emissioni diffuse da ILVA.

3. In un terzo quesito veniva chiesto se all'interno dello stabilimento ILVA di Taranto siano osservate tutte le misure idonee ad evitare la dispersione incontrollata di fumi e polveri nocive alla salute dei lavoratori e di terzi.

La risposta dei periti è negativa.

A sostegno di ciò sussistono i rilievi relativi alle numerose emissioni non convogliate che si originano dai diversi impianti dello stabilimento. Scendendo nel merito delle lavorazioni che si svolgono nel centro siderurgico, di particolare attenzione è l'attività dell'acciaieria e la quantità di polveri che ne fuoriesce provocata dal fenomeno c.d. slopping²⁰⁴, documentato oltre che dalla presente indagine, anche dagli organi di controllo²⁰⁵.

4. Nel quarto quesito veniva chiesto se i valori di emissione di diossine, benzo(a)pirene ed IPA di varia natura e composizione, PCB, polveri minerali ed altre sostanze ritenute nocive per la salute di persone ed animali, nonché dannose per cose e terreni, siano conformi o meno alle disposizioni normative comunitarie, nazionali e regionali in vigore.

I periti affermano che, relativamente alle norme nazionali e regionali, i valori misurati alle emissioni dello stabilimento ILVA con gli auto controlli effettuati dal Gestore nell'anno 2010²⁰⁶, risultano conformi sia a quelli stabiliti dalle precedenti autorizzazioni settoriali delle emissioni in atmosfera e sia ai valori limite previsti dal decreto di AIA del 2011. Tali emissioni, però, in considerazione del fatto che

²⁰³ <https://www.aslal.it/taranto-ilva/>

²⁰⁴ <https://www.peacelink.it/ecologia/a/39085.html/>

²⁰⁵ ARPA, ASL e Comune su tutti

²⁰⁶ <https://www.rivagroup.com/>

derivano da impianti dove sono svolte anche attività di recupero, mediante trattamenti termici, di rifiuti non pericolosi, ovvero materie prime secondarie, dovevano essere presidiate a partire dal 17 agosto 1999 da sistemi di controllo automatico in continuo dei parametri inquinanti previsti dal D.M. 5 febbraio 1998 al punto 2) nell'Allegato 1 Sub-allegato 2 che sono: polvere totale, sostanze organiche sotto forma di gas e vapori espresse come carbonio organico totale, cloruro di ossigeno, fluoruro di idrogeno, biossido di zolfo, monossido di carbonio. Dato che non sono stati installati sistemi di controllo in continuo né viene verificato il rispetto dei limiti dei parametri previsti dal Decreto Ministeriale suddetto, tali emissioni non risultano conformi alla normativa nazionale in materia di trattamento termico dei rifiuti. Inoltre, poiché ai suddetti camini non sono installati i sistemi di controllo in continuo alle emissioni, non c'è alcun elemento che dimostri il rispetto dei limiti previsti dall'art. 216, co. 1, 2, 3 del D.lgs. 152/2006²⁰⁷. Fermo restando quanto premesso in relazione alla valenza di tali documenti ed all'ampio intervallo di valori in essi riportato, all'informazione integrata sulla qualità e quantità delle emissioni dello stabilimento ILVA connessa al parametro polveri, le concentrazioni di inquinanti emessi dalle varie aree, rappresentate dai valori rilevati negli autocontrolli e negli accertamenti svolti nel corso della presente indagine, opportunamente elaborati sono stati comparati con quelli riportati nei documenti sopradetti. Dalla comparazione emerge che nella maggioranza delle aree e/o delle fasi di processo, sono emesse quantità di inquinanti notevolmente superiori a quelle che sarebbero emesse in caso di adozione da parte di ILVA delle BAT.

3.10 - Analisi delle aree del siderurgico interessate dalle perizie²⁰⁸

Sono state analizzate le seguenti aree e impianti, dei quali evidenziamo solo alcune osservazioni:

- Impianto produzione calce: i valori delle emissioni dei tre forni fusore a calcare, nonostante l'applicazione delle BAT con l'installazione dei filtri a tessuto, non sono in linea con quelli indicati dal BRef²⁰⁹.

Area Cokeria

- Fase di processo "Cokefazione": alcune BAT risultano costituite, anche se risultano suscettibili di miglioramenti; anche nell'AIA sono prescritte le modalità operative necessarie a garantire che certe prestazioni possano essere raggiunte, ma tali procedure non risultano recepite integralmente nello stabilimento.

Area Agglomerazione

- Fase di processo "Sinterizzazione": alcune BAT risultano solo parzialmente adottate.

²⁰⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/>

²⁰⁸ Le seguenti osservazioni prendono spunto dai lavori di Peacelink e dai dati pubblicati da ARPA e dai vari periti e tecnici

²⁰⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1579186952334&uri=CELEX:32010L0075/>

- “Depolverazione secondaria”: in questo settore è stata applicata una BAT specifica, ossia l’utilizzo di elettrofiltri, ma il BRef indica anche come possibile BAT l’utilizzo di filtri a tessuto con conseguenti migliori performance ambientali.

Area Altoforno

- Fase di processo “Caricamento materiali”: nelle perizie sono stati acquisiti i dati emissivi relativi all’anno 2010 che riguardano quindi un periodo antecedente il previsto completamento nell’anno 2011 degli interventi di adeguamento. Si rileva una differenza tra le emissioni destinate all’adeguamento rispetto a quelle più moderne, che dovrebbe essere annullata in futuro e che i periti si riservano di verificare.
- Fase di processo “P.C.I.”: le BAT applicabili sono quelle relative alla captazione e abbattimento delle polveri generate, operazioni del tutto analoghe a quanto visto per le varie fasi di preparazione della carica. La concentrazione di polveri misurata nell’anno 2010 risulta inferiore a quella prevista dal BRef, sia pure con livelli emissivi differenziati.
- Fase di processo “Colaggio ghisa e loppa”: la BAT risulta parzialmente adottata con la previsione del completamento per mezzo dei relativi interventi di adeguamento precedentemente descritti con diverse scadenze.

Area Acciaieria

- Fase di processo: “Trasferimento e pretrattamento ghisa fusa”: gli interventi di adeguamento sono stati completati prima del rilascio dell’AIA. La minore concentrazione nel nuovo punto di emissione deve essere correlata alla portata superiore a quella degli altri punti di emissione.

3.11 - Conclusioni emergenti da perizie e sentenze

Possiamo concludere questa analisi affermando che dalle perizie, medico-epidemiologica e chimico-ambientale, sono emersi interessanti dati che ci offrono la possibilità di farci un’idea abbastanza dettagliata su tutta la vicenda e di affermare che i dirigenti dell’ILVA per il periodo che va dal 1995 al 2010 hanno sicuramente omesso l’utilizzo di cautele per la tutela dei lavoratori provocando gravissime conseguenze, talvolta irreparabili, su tutto ciò che circondava lo stabilimento.

Dalle perizie, infatti, emerge una forte nesso causale tra le emissioni convogliate e diffuse derivanti dallo stabilimento siderurgico e il verificarsi di numerosi casi di malattie nella popolazione, nel bestiame e nei terreni ad esso adiacenti.

Ciò si evince dalla lettura di alcuni punti estratti dall’ordinanza del GIP Patrizia Todisco emessa il 27.7.2012 con la quale ordina il sequestro di sei impianti dell’ILVA²¹⁰.

"La gestione del siderurgico di Taranto è sempre stata caratterizzata da una totale noncuranza dei gravissimi danni che il suo ciclo di lavorazione e produzione provoca all’ambiente e alla salute delle persone".

²¹⁰ <https://www.tribunale.taranto.it/>

"Ancora oggi" gli impianti dell'ILVA producono "emissioni nocive" che, come hanno consentito di verificare gli accertamenti dell'ARPA, sono "oltre i limiti" e hanno "impatti devastanti" sull'ambiente e sulla popolazione.

La situazione dell'ILVA "impone l'immediata adozione, a doverosa tutela di beni di rango costituzionale che non ammettono contemperamenti, compromessi o compressioni di sorta quali la salute e la vita umana, del sequestro preventivo".

"L'imponente dispersione di sostanze nocive nell'ambiente, urbanizzato e non, ha cagionato e continua a cagionare non solo un grave pericolo per la salute (pubblica)", ma "addirittura un gravissimo danno per le stesse vite, danno che si è concretizzato in eventi di malattia e di morte".

“Chi gestiva e gestisce l'ILVA ha continuato in tale attività inquinante con coscienza e volontà per la logica del profitto, calpestando le più elementari regole di sicurezza.

In tal senso le conclusioni della perizia medica sono sin troppo chiare. Non solo, anche le concentrazioni di diossina rinvenute nei terreni e negli animali abbattuti costituiscono un grave pericolo per la salute pubblica ove si consideri che tutti gli animali abbattuti erano destinati all'alimentazione umana su scala commerciale e non, ovvero alla produzione di formaggi e latte.

Trattasi di un disastro ambientale inteso chiaramente come evento di danno e di pericolo per la pubblica incolumità, idoneo ad investire un numero elevatissimo ed indeterminato di persone.

Non vi sono dubbi sul fatto – prosegue il GIP – che tale ipotesi criminosa sia caratterizzata dal dolo e non dalla semplice colpa. Invero, la circostanza che il siderurgico fosse terribile fonte di dispersione incontrollata di sostanze nocive per la salute umana e che tale dispersione cagionasse danni importanti alla popolazione era ben nota da tempo. Le sostanze inquinanti erano sia chiaramente cancerogene, ma anche comportanti gravissimi danni cardiovascolari e respiratori. Gli effetti degli IPA e delle diossine sull'uomo non potevano dirsi sconosciuti”.

Nella popolazione residente a Taranto si sono osservati “eccessi significativi di mortalità per tutte le cause e per il complesso delle patologie tumorali, per singoli tumori e per importanti patologie non tumorali, quali le malattie del sistema circolatorio, del sistema respiratorio e dell'apparato digerente, prefigurando quindi un quadro di mortalità molto critico.

Nel primo periodo (1995-2002), caratterizzato da un numero doppio di anni di osservazione (8 rispetto a 4) risulta inoltre significativamente in eccesso la mortalità per tutti i tumori in età pediatrica (0-14 anni). Il profilo di mortalità della popolazione residente nel sito di Taranto mostra, anche negli anni più recenti, incrementi di rischio di mortalità per un complesso quadro di patologie non esclusivamente riferibili ad esposizioni di origine professionale, in quanto caratterizzanti, oltre la popolazione adulta maschile, anche le donne ed i bambini.

Non vi sono dubbi che gli indagati erano perfettamente al corrente che dall'attività del siderurgico si sprigionavano sostanze tossiche nocive (come la diossina, n.d.r.) alla salute umana ed animale”, ma “nessun segno di resipiscenza si è avuto” da parte loro poiché “hanno continuato ad avvelenare l'ambiente circostante negli anni a seguire”.

Secondo il giudice inoltre, *“l’attività emissiva si è protratta dal 1995 ed è ancora in corso in tutta la sua nocività”*.

“La piena consapevolezza della loro attività avvelenatrice - afferma il GIP condividendo le conclusioni della Procura - non può non ricomprendere anche la piena consapevolezza che le aree che subivano l’attività emissiva erano utilizzate quale pascolo di animali da parte di numerose aziende agricole dedite all’allevamento ovi-caprino. La presenza di tali aziende era infatti un fatto noto da anni, eppure per anni nulla è stato fatto per impedire la dispersione di polveri nocive che hanno avvelenato l’ambiente circostante ove tali aziende operavano”.

Il Giudice ricorda a questo proposito che le emissioni dell’ILVA hanno prodotto l’avvelenamento da diossina e da PCB di 2.271 capi di bestiame, in seguito abbattuti, destinati all’alimentazione umana diretta e indiretta con i loro derivati.

“Non vi è dubbio che gli indagati, adottando strumenti insufficienti, nell’evidente intento di contenere il budget di spesa, hanno condizionato le conseguenze dell’attività produttiva per la popolazione mentre soluzioni tempestive e corrette secondo la migliore tecnologia avrebbero sicuramente scongiurato il degrado di interi quartieri della città di Taranto”.

“Neppure può affermarsi – annota il Giudice – che i predetti (indagati) non abbiano avuto il tempo necessario, una volta creato e conosciuto il problema, per risolverlo, avuto riguardo al lungo lasso di tempo in cui gli stessi hanno agito nelle rispettive qualità ed al fatto che hanno operato dopo diversi accertamenti giudiziari definitivi di responsabilità nei confronti degli stessi.

Le stesse perizie avevano, a suo tempo, proposto soluzioni e rivolto raccomandazioni ai dirigenti dello stabilimento siderurgico di nostro esame, per il miglioramento della situazione e l’abbassamento dei livelli, ormai diventati critici, di inquinamento ambientale”.

Il Giudice, con specifico riferimento al problema delle polveri, ricorda che con precedenti sentenze del Tribunale *“è stato chiaramente ribadito che tutte le misure introdotte si sono rivelate un’abile opera di maquillage, verosimilmente dettata dall’intento di lanciare un segnale per allentare la pressione sociale e/o delle autorità locali ed ambientali – ma non possono essere considerati il massimo in termini di rimedi che si potevano esigere, nel caso concreto, al cospetto della conclamata inefficacia dei presidi in atto ad eliminare drasticamente il fenomeno dello spolverio”*.

Il 30 maggio 2016 gli ex azionisti dell’ILVA hanno inviato una memoria alla Direzione Generale della Concorrenza UE²¹¹ nella quale espongono che, a loro parere e dei loro esperti di parte, l’esproprio dell’ILVA subito da Riva FIRE sia avvenuto in base a due perizie non supportate da *“attendibilità scientifica”* e *“probatoria”* assunte dal GIP *“senza contraddittorio con palese violazione dei più basilari cardini della Costituzione Italiana e della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo”*. Gli stessi dichiarano che i dati sull’inquinamento sono *“aggregati”*, cioè il frutto di rilievi che comprendono tutte le imprese presenti in quell’area, ossia *“il petrolchimico di ENP”* e lo stabilimento CEMENTIR.

²¹¹ https://ec.europa.eu/dgs/competition/index_it.htm/

La memoria è stata inviata nel quadro del procedimento nei confronti dell'Italia per presunti aiuti economici all'ILVA avviato dall'Unione Europea.

L'ex azionista di maggioranza del gruppo ILVA è infatti un soggetto interessato alla procedura ritenendosi parte lesa di un esproprio senza indennizzo e avvenuto in base a due perizie irragionevoli.

Nella memoria si legge che *“Né ILVA né Riva FIRE hanno potuto formulare rilievi su dati peritali e sulla loro inattendibilità scientifica né contro esaminare i periti nominati dal Giudice né presentare contro perizie né, in generale, svolgere alcuna attività difensiva per tramite i propri difensori e consulenti», tutto ciò violando il principio fondamentale del contraddittorio.*

Riva FIRE contesta inoltre «errori tecnico scientifici» e «inconsistenza probatoria» delle due perizie. Le risultanze epidemiologiche sarebbero prive «di ogni validità scientifica» perché «contravvenendo ai canoni della comunità scientifica (...) utilizzano anche intervalli di confidenza dell'80%, laddove la letteratura è concorde nell'indicare la necessità di uno standard di confidenza non inferiore al 95%”.

In altre parole *“gli estensori della perizia”* hanno accettato di sbagliare 1 volta su 5 anziché 1 volta su 20. Inoltre la perizia epidemiologica *“formula stime di malattie e di decessi applicando un valore delle emissioni diverso da quello previsto dalla legge in vigore in Italia e pari a 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, usando il valore obiettivo auspicato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nel 2006 pari a 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ”.*

Al 2016 – sempre all'interno della memoria – *“l'Italia - come la grande maggioranza dei Paesi europei - non ha recepito tale indicazione lasciando a 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ la media annuale dei PM_{10} in atmosfera”.* Con riguardo alle polveri sottili: *“la perizia si limita a riportare un mero dato aggregato (...). Non è dato sapere quindi quale inquinamento derivi dall'ILVA e quale dall'arsenale militare o dal complesso petrolchimico di Eni o dai grandi stabilimenti di produzione di cemento, i quali tutti insistono sull'area circostante la città di Taranto”.*

Capitolo 4 – Studio di diritto penale-ambientale

4.1 - Il concetto di “ambiente” nel sistema legislativo italiano

Oltre il processo penale, affrontato nel precedente capitolo, e le tematiche legate alla salute di cittadini e lavoratori dell’impianto, una questione da tenere bene in evidenza è quella ambientale a Taranto, a causa dell’ILVA, divenuta tristemente nota e di estrema coerenza ai giorni nostri.

Prendendo come punto di analisi quello illustrato dal giurista Massimo Severo Giannini²¹², l’ambiente nel diritto italiano si sviluppa in senso giuridico in tre ambiti di azione: la tutela delle bellezze paesistiche, quindi un’attività preminentemente culturale; la tutela della qualità della vita, la lotta contro ogni forma di inquinamento, quindi un’attività finalizzata alla tutela della salute; la tutela del territorio, il cui corretto governo è necessario per garantirne uno sfruttamento equilibrato, quindi un’attività di pianificazione urbanistica²¹³. Altra parte della dottrina, tra cui Paolo Maddalena²¹⁴, ha aderito all’orientamento interpretativo della Corte Costituzionale e della Suprema Corte di Cassazione, affermando che l’ambiente è diritto della personalità, introducendo il concetto di “bene ambientale”, come sinonimo di bene collettivo e, come tale, meritevole di una tutela pubblicistica.

Sotto questo aspetto giova ricordare una sentenza di enorme importanza nell’evoluzione del diritto ambientale pronunciata dalle sezioni unite della Corte di Cassazione (n. 5172 del 1979²¹⁵) che ha identificato l’ambiente come un fenomeno unitario e, in quanto diritto della personalità, il diritto all’ambiente costituisce un diritto fondamentale dell’uomo. Altrettanto importante è la successiva sentenza della Corte Costituzionale n. 641 del 1987 in cui si afferma che “*l’ambiente è un bene immateriale unitario, sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e nell’insieme, riconducibili ad unità*” e che “*il fatto che l’ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l’ordinamento prende in considerazione*”.

A livello legislativo manca una nozione di ambiente, a cominciare dalla legge istitutiva dell’omonimo Ministero, che ne dà una definizione indiretta, così come la legge comunitaria del 1993 che fa riferimento “*al recupero e conservazione delle condizioni ambientali in difesa degli interessi fondamentali della qualità della vita, della conservazione e valorizzazione delle risorse e del patrimonio naturale*”²¹⁶.

La prima definizione comunitaria di ambiente si ritrova nella direttiva CEE del giugno 1985, che lo qualifica come una struttura complessa composta dai seguenti elementi:

²¹² Giannini M. S., *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in Rivista Trimestrale Diritto Pubblico, 1973

²¹³ Giannini M. S., *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell’ambiente e del territorio*, in Rivista Trimestrale Diritto Pubblico, 1975

²¹⁴ Maddalena P., *La scienza del diritto ambientale ed il necessario ricorso alle categorie giuridiche del diritto romano*, in Rivista Quadrimestrale Diritto dell’Ambiente, 2011

²¹⁵ <https://www.cortedicassazione.it/>

²¹⁶ Legge 8 luglio 1986, n. 349 Supplemento ordinario n. 59 G.U.R.I. 15 luglio 1986, n. 162, *Istituzione del Ministero dell’ambiente e norme in materia di danno ambientale*

uomo, fauna, flora, suolo, acqua, aria, clima, paesaggio, l'interazione tra i fattori elencati, nonché i beni materiali e il patrimonio culturale²¹⁷.

L'ambiente riceve dalla Costituzione una tutela "indiretta" dovuta ad un lavoro interpretativo di due norme contenute nei principi fondamentali, segnatamente dell'articolo 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, dell'articolo 9 che tutela il paesaggio, e di una terza norma contenuta nella parte dedicata ai diritti dei cittadini, ossia l'articolo 32 che prevede da parte dello Stato l'obbligo di tutela della salute, quale fondamentale diritto dell'individuo e interessa della collettività. Il diritto alla salute, inteso come diritto della personalità, rappresenta, come sottolineato dalla stessa Corte Costituzionale, un diritto *erga omnes*, immediatamente garantito dalla Costituzione e, come tale, direttamente tutelabile ed azionabile dai soggetti legittimati²¹⁸. In questo senso il diritto alla salute va inteso non soltanto come diritto alle cure e all'assistenza sanitaria, quando se ne verifichi la necessità, ma in particolar modo il diritto a disporre delle condizioni ambientali qualitativamente idonee a garantire il benessere psico-fisico degli individui.

Altre norme che contribuiscono ad individuare delle forme indirette di tutela ambientale di rango costituzionale sono i riferimenti che gli articoli 41 e 42 della Costituzione fanno ai limiti all'iniziativa economica ed alla proprietà privata. Valori questi a cui viene attribuita un'importanza di grande rilievo, ma affievolita dall'eventuale presenza di interessi considerati, correttamente, prioritari: utilità sociale, sicurezza, libertà, dignità umana.

Un'interpretazione estensiva di tali limiti comporta la necessità di individuare quell'elemento oggetto di tutela che nasce da un lavoro interpretativo e giurisprudenziale: l'ambiente naturale. In tal senso si è espressa la Corte di Cassazione, secondo la quale la tutela della salute si estende alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola e alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: il diritto alla salute, in sostanza, oltre che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura anche come diritto all'ambiente salubre²¹⁹. Tale chiave di lettura permette una mediazione tra un diritto alla salute inteso come individuale della propria integrità psico-fisica ed al proprio benessere e un diritto all'ambiente inteso come diritto collettivo (e come tale di tipo pubblicistico) alla tutela dei luoghi dove i membri della comunità svolgono la propria vita.

4.2 - Diffusione di una coscienza ambientale

Lo sviluppo culturale e sociale di una sempre più diffusa attenzione alle esigenze ambientali ha portato all'emanazione di diverse norme di rango primario finalizzate alla tutela dell'ambiente, sebbene caratterizzate da un'impostazione settoriale. Le cause di questo impegno del Legislatore sono da individuare in un discreto fermento a livello

²¹⁷ Direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985 *Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati* su <https://www.minambiente.it/>

²¹⁸ Corte Costituzionale, sentenza n.455 del 1990 su <https://www.cortecostituzionale.it/>

²¹⁹ Corte di Cassazione, sentenza n. 5172 del 1979 su <https://www.cortedicassazione.it/>

internazionale e comunitario e alla necessità di adeguamento soprattutto rispetto alle scelte operate in Europa e ad una crescita dell'attenzione da parte della comunità scientifica alle questioni legate allo sfruttamento delle risorse ed alla correlazione con il bisogno di crescita economica e di sviluppo di tutti i Paesi.

Molti individuano in un celebre rapporto, risalente al 1972, elaborato dal System Dynamics Group Massachusetts Institute of Technology (MIT) commissariato dal Club di Roma, dall'illuminante titolo "*I limiti dello sviluppo*"²²⁰, la chiave di volta di un percorso di crescita della consapevolezza dell'importanza delle questioni ambientali. Il rapporto segnala la necessità di introdurre dei correttivi alla concezione, fino ad allora maggioritaria, della possibilità di una crescita e di uno sviluppo pressoché illimitati, senza tener conto della non rinnovabilità di alcune risorse e della comunque limitata possibilità di sfruttamento delle risorse rinnovabili.

La vera svolta è avvenuta con l'approvazione della legge 349/1986²²¹, la cui importanza non si limita alla fondamentale istituzione di un ministero competente sulle tematiche ambientali²²², ma contiene importanti norme di carattere ambientale, come l'introduzione del concetto di "danno pubblico ambientale".

Solo nel 2006 il panorama della legislazione in ambito ambientale, già ricco di leggi e decreti, è stato riorganizzato nel Testo Unico Ambientale (d.lgs. 152/2006²²³). Il Codice Ambientale è stato poi più volte riformato, soprattutto nel biennio 2009-2010, in cui è stata introdotta (d.lgs. 128/2010²²⁴) la "*tutela dell'ambiente*" quale finalità di tutta l'azione normativa ed amministrativa dello Stato.

4.3 - Inquinamento atmosferico

L'inquinamento atmosferico è indubbiamente una delle forme più remote di inquinamento. La prima vera normativa ambientale di tipo settoriale approvata in Italia riguardante proprio l'inquinamento atmosferico è la legge 615/1966²²⁵. Essa nasce dalla necessità di intervenire con una normativa organica e sistematica di un settore fino ad allora affidato per l'appunto ad alcune norme di carattere generale decisamente inadeguate ad assicurare

²²⁰ *I limiti dello sviluppo, rapporto del System Dynamics Group of Massachusetts Institute of Technology per il progetto del Club di Roma sui dilemmi dell'umanità*, a cura di Meadows D., Meadows L., Randers J., Behrens W., prefazione di Peccei A., Edizioni scientifiche e tecniche Mondadori, 1972.

Al celebre rapporto seguirono due aggiornamenti: nel 1992 venne pubblicato *Oltre i limiti dello sviluppo*, che analizzava gli sviluppi globali tra il 1970 e il 1990; nel 2006 venne pubblicato *I nuovi limiti dello sviluppo*, nel quale gli autori sottolineano la necessità di dare vita ad una politica illuminata al fine di ridurre i danni e le conseguenze delle scelte economiche e produttive che hanno portato il Pianeta nella zona di superamento dei limiti.

²²¹ Legge 8 luglio 1986, n. 349 Supplemento ordinario n. 59 G.U.R.I. 15 luglio 1986, n. 162, *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*

²²² Nebbia G., *Per una definizione di storia dell'ambiente*, in *Ecologia politica, Rivista telematica di cultura e politica*, 1999

²²³ <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06152dl.htm/>

²²⁴ https://www.minambiente.it/sites/default/files/dlgs_29_06_2010_128.pdf/

²²⁵ Legge 615 del 1966, recante *Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico*, Gazzetta Ufficiale n. 201, 1996 consultabile su <https://www.gazzettaufficiale.it/>

una tutela efficace della salute e dell'ambiente, tenendo conto dell'imponente crescita del settore produttivo industriale.

Attraverso la legge 615/1966 si è dato vita ad una prima disciplina organica, in modo tale da pervenire a una regolamentazione e a un controllo dell'emissione in atmosfera di quelle sostanze che per caratteristiche qualitative e quantitative potessero arrecare pregiudizio, diretto o indiretto, alla salute umana o comunque alterazione delle normali condizioni di vita delle persone.

La legge, seppur rappresenta un primo atto di presa di coscienza dei temi ambientali, presenta evidenti limiti, a partire dalle sue finalità, non esattamente "di tutela ambientale" e quindi di tutela diretta del bene "aria", ma una tutela relativa alla salute dei cittadini o alla salvaguardia dei beni pubblici e privati. La legge non garantiva una tutela omogenea e diffusa nell'intero territorio nazionale, ma suddivideva il territorio in tre zone, due delle quali – la zona A e la zona B – caratterizzate da una differente gradazione della tutela e la terza – pari però al 50% del territorio nazionale – priva del tutto di tutela.

Tale evidente limite che garantiva una tutela definita a "pelle di leopardo"²²⁶ da una parte della dottrina fu superato solamente con il D.P.C.M. 28 marzo 1983²²⁷, che prevedeva una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale.

Il quadro normativo è stato profondamente modificato con il D.P.R. 203/1988²²⁸ attraverso il quale la tutela della qualità dell'aria ai fini della protezione della salute dell'ambiente viene inserita in un ambito legislativo di carattere complessivo e viene applicata sull'intero territorio nazionale, superando così il limite di quello che la normativa previgente definiva come "azzonamento". L'art. 2 di tale D.P.R. definisce l'inquinamento atmosferico come "*ogni modificazione della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica, dovuta alla presenza nella stessa di uno o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria; da costituire pericolo ovvero pregiudizio diretto o indiretto per la salute dell'uomo; da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente; alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi ed i beni materiali pubblici e privati*", cercando di ridurre le incertezze sull'ambito di applicazione della norma.

Una direttiva di grande importanza nell'evoluzione della normativa sul controllo delle emissioni inquinanti è la 96/62/CEE²²⁹, la quale: ha determinato valori-limite e soglie di allarme per l'aria con riferimento ad un ampio numero di elementi inquinanti; ha fissato valori-obiettivo per l'ozono; ha previsto campagne di monitoraggio e di acquisizione di informazioni.

²²⁶ Definizione che si deve a un rapporto intitolato *Prima relazione sulla situazione ambientale del Paese*, a cura di TECNECO, Casa Editrice Colombo, Roma, 1974

²²⁷ D.P.C.M. 28 Marzo 1983, recante *Limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e di esposizione relativi ad inquinanti dell'aria nell'ambiente esterno*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.145 del 1983 consultabile su <https://www.gazzettaufficiale.it/>

²²⁸ <https://www.ambientediritto.it/Legislazione/ARIA/2002/Dpr%201988%20n.203.htm/> Decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n.203, recante *Attuazione delle direttive CEE nn. 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 140/1988 consultabile su <https://www.gazzettaufficiale.it/>

²²⁹ Recepita con Decreto Legislativo n.351/1999, recante *Attuazione della Direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria e dell'ambiente*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 241/1999 consultabile su <https://www.gazzettaufficiale.it/>

Bisogna, inoltre, ricordare la direttiva 96/61/CEE²³⁰ anche detta “*direttiva IPPC*” (Integrated pollution prevention and control), diretta alla prevenzione e riduzione integrale dell’inquinamento.

Gli interventi normativi più recenti in materia di inquinamento atmosferico si sono concentrati prevalentemente sull’emergenza ambientale dell’ILVA²³¹, per affrontare la quale sono stati varati numerosi decreti legge:

- Decreto legge 129/2012, che ha dettato norme concernenti la realizzazione degli interventi di riqualificazione e ambientalizzazione dell’area di Taranto e, per assicurarne l’attuazione, ha nominato un Commissario straordinario;
- Decreto legge 207/2012, varato dopo il provvedimento di sequestro dei prodotti finiti e semilavorati dello stabilimento, con il quale lo stabilimento è stato dichiarato di interesse strategico nazionale e sono state dettate specifiche misure per garantire la continuità produttiva aziendale e la commercializzazione dei prodotti;
- Decreto legge 61/2013, con il quale è stato disposto il commissariamento straordinario di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale la cui attività produttiva comporti pericoli gravi per l’ambiente e la salute a causa dell’inottemperanza delle disposizioni dell’AIA;
- Decreto legge 101/2013, che è intervenuto sul problema dello smaltimento dei rifiuti prodotti all’ILVA e sulla necessità di avviare interventi di risanamento ambientale; la norma detta anche disposizioni in materia di gestione commissariale;
- Decreto legge 91/2014, le cui disposizioni permettono l’erogazione di finanziamento per il risanamento ambientale o l’esercizio di impresa, rimodulando la tempistica per l’attuazione del primo piano ambientale e consentendo così l’uso delle somme sequestrate;
- Decreto legge 1/2015, finalizzato ad estendere alle imprese dichiarate di interesse strategico nazionale, come l’ILVA, la disciplina dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese, in modo da consentire l’avvio della procedura attraverso un commissario straordinario;
- Decreto legge 83/2015, che stabilisce che l’esercizio dell’attività di impresa negli stabilimenti di interesse strategico non debba essere impedito dal sequestro dei beni dell’impresa, nell’ottica di garantire il bilanciamento tra la continuità dell’attività produttiva, la salvaguardia dell’occupazione, la salute e la sicurezza sul luogo del lavoro;
- Decreto legge 191/2015, contenente la disciplina finalizzata alla cessione ad altri soggetti del complesso aziendale del gruppo ILVA;
- Decreto legge 98/2016, che interviene nuovamente sulla procedura di cessione dei complessi aziendali ILVA, prorogando i termini del Piano ambientale di 18 mesi;
- Decreto legge 43/2016, che modifica nuovamente la tempistica del Piano ambientale, autorizzando i commissari straordinari ad individuare e realizzare ulteriori interventi di decontaminazione e risanamento ambientale, avviando così

²³⁰ Recapita prima con decreto legge n.372/1999 e, successivamente ed in modo più integrale, con il decreto legislativo n. 59/2005

²³¹ Decreti consultabili su <https://va.minambiente.it/it-IT/ps/Procedure/QuadroNormativoILVA/>

un piano di sostegno assistenziale e sociale per le famiglie residenti nei comuni della zona;

- Decreto legge 91/2017, che interviene nuovamente sulle disposizioni di carattere economico-finanziario relative agli interventi di risanamento e bonifica ambientale.

4.4 - Strumenti di valutazione e di tutela ambientale integrata

La disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale ha seguito un percorso particolarmente tortuoso dal momento che il recepimento della prima direttiva europea (96/61/CE) è avvenuto con nove anni di ritardo in forza del d.lgs. 59/2005²³², a sua volta completamente sostituito dal d.lgs. 128/2010²³³, quando si poneva già la necessità di recepire la nuova direttiva 2010/75/UE, adempimento infine realizzato con il d.lgs. 46/2014²³⁴. L'autorizzazione integrata ambientale ha la funzione di garantire che le misure di prevenzione e controllo dell'inquinamento non solo siano idonee a conseguire un elevato livello di controllo dell'ambiente, impiegando le migliori tecniche disponibili e riducendo l'impatto ambientale degli impianti assoggettati a tale disciplina, ma soprattutto ad applicare un approccio sinergico ed integrato, che considera ogni forma di inquinamento e detta prescrizioni riferite all'impatto su ogni matrice ambientale. La funzione generale di prevenzione si concreta nell'assegnazione dell'obiettivo di evitare o ridurre le emissioni inquinanti, contrastando altresì il "trasferimento" dell'inquinamento da una matrice ambientale ad un'altra, meno protetta dal punto di vista normativo ed amministrativo.

L'AIA è definita dalla legge come *"il provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto o di parte di esso a determinate condizioni che devono garantire che l'impianto sia conforme ai requisiti del decreto"*. Come si evince, la definizione non contiene nessun contenuto descrittivo dell'istituto, risolvendosi in un mero rinvio alle norme del decreto. L'AIA considera in modo combinato ogni fattore di inquinamento, evitando le tradizionali distinzioni settoriali (aria, acqua, suolo, rifiuti, rumore). Il provvedimento, infatti, viene definito come un'autorizzazione unica, nel senso però che assorbe le sole autorizzazioni ambientali, cioè quelle prescritte per le emissioni in atmosfera, per gli scarichi idrici, per la gestione dei rifiuti, nonché per l'impatto acustico.

A sua volta, il provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) di competenza statale assorbe il contenuto dell'autorizzazione integrata ambientale, e ne sostituisce l'efficacia (art. 26, novellato dal d.lgs. 104/2017²³⁵).

Il d.lgs. 46/2014 dispone che *"l'autorizzazione integrata ambientale ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui"*

²³² Il d.lgs. 372/1999 disciplinava soltanto il rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali per gli impianti esistenti, limitazione che fu fortemente contestata dalla Commissione europea, inducendo il Governo italiano a integrare le disposizioni applicandole anche ai nuovi impianti

²³³ https://www.minambiente.it/sites/default/files/dlgs_29_06_2010_128.pdf/

²³⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/27/14G00058/sg/>

²³⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/07/06/17G00117/sg/>

all'allegato VIII e prevede misure intese ad evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, per conseguire un elevato livello di protezione dell'ambiente, salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale"²³⁶.

In questa prospettiva funzionale vanno applicate le migliori tecniche disponibili, definite come *“la più efficace ed avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio”*²³⁷ tali da costituire la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione. Con il termine “tecniche” la norma intende riferirsi alle *“modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto”*. Non viene presa in considerazione, dunque, la sola tecnologia impiegata nel processo produttivo, ma assumono rilevanza anche le modalità e i criteri adottati per la gestione dell'impianto. Con l'aggettivo “disponibili” si intende, invece, fare riferimento alle tecniche sviluppate ed applicate in condizioni economicamente valide, anche fuori dal territorio nazionale, purché accessibili a condizioni ragionevoli da parte dell'imprenditore interessato. Con l'aggettivo “migliori” si qualifica la capacità e l'efficacia delle tecniche *“per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso”*.

La gestione della tematica delle migliori tecniche disponibili (best available techniques o BAT) assume una rilevanza determinante nel complesso sistema delle autorizzazioni integrate ambientali. Infatti, l'AIA è rilasciata tenendo conto delle conclusioni sulle BAT emanate dallo Stato ovvero – in attesa di tali atti – dai documenti pertinenti redatti dalla Commissione europea.

Le categorie di installazioni ed attività industriali sottoposte all'obbligo di AIA (ritenute inquinanti dalle istituzioni comunitarie – con presunzione insuperabile - e pertanto assoggettate alla speciale procedura finalizzata alla prevenzione ed alla riduzione dell'inquinamento²³⁸) sono:

1. Impianti di ricerca e sperimentali;
2. Attività energetiche e raffinerie di petrolio;
3. Attività di produzione e trasformazione di metalli (acciaierie e fonderie) come nel caso dell'impianto dell'ILVA;
4. Industria di prodotti minerali;
5. Industria chimica;
6. Gestione dei rifiuti;
7. Altre attività (come cartiere, industria tessile, concerie, etc.)

Il decreto 46/2014 adotta un criterio di elencazione tassativo per il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni per il rilascio dell'AIA. L'allegato XII²³⁹ indica in modo specifico le categorie di installazioni industriali soggette ad AIA statale, tra cui gli impianti per la trasformazione di metalli. A livello statale, l'autorità competente al rilascio dell'AIA è il

²³⁶ Art.4, comma 4, lett. c

²³⁷ Art. 5, lett. 1-ter

²³⁸ TAR Torino, 286/2007

²³⁹ https://www.pdc.minambiente.it/sites/default/files/allegati/dlgs_46_del_04_marzo_2014.pdf/

Ministro per l'Ambiente²⁴⁰, anche se il decreto non indica in modo esplicito tale soggetto, limitandosi a menzionare in modo generico "l'autorità competente" senza precisare quali sia²⁴¹. Alle regioni, infine, è riservata la potestà di individuare tramite il regime della delega l'autorità competente, senza ingerenze legislative statali.

Inoltre, è istituita presso il Ministero dell'Ambiente una commissione speciale per l'AIA con funzione di istruttoria per i procedimenti di competenza statale.

Per le installazioni di preminente interesse nazionale e di rilevante impatto ambientale possono essere conclusi accordi tra il gestore, lo Stato, le Regioni e gli enti locali interessati, allo scopo di armonizzare lo sviluppo del sistema produttivo nazionale, le politiche del territorio e le strategie aziendali.

I controlli necessari ad assicurarsi il rispetto delle condizioni dell'AIA, la regolarità delle misure e l'osservanza degli obblighi di comunicazione a cui è tenuto il gestore sono svolti dall'ISPRA e dalle ARPA.

Il procedimento per il rilascio dell'AIA risulta alquanto articolato, con la partecipazione di tutte le autorità titolari di interessi pubblici coinvolti nell'esame del progetto, la presentazione da parte del proponente di una domanda di autorizzazione corredata dalla descrizione dell'installazione, del tipo, dell'entità e degli effetti ambientali delle emissioni, della situazione del sito, della tecnologia e delle tecniche di prevenzione delle emissioni e dei rifiuti, delle modalità di controllo delle emissioni, delle principali alternative considerate. La domanda contiene altresì una sintesi non tecnica del progetto ed una eventuale versione depurata dalle informazioni riservate. Per nessun impianto possono essere sottratte all'accesso le informazioni riguardanti le emissioni ambientali.

Una volta rilasciata, l'autorizzazione deve indicare anche le misure necessarie per la protezione dell'ambiente, fissare i valori limite di emissione per le sostanze inquinanti che possono essere emesse dall'impianto in quantità significative, tenendo conto anche del potenziale trasferimento da una ad altra matrice ambientale, applicare il criterio direttivo delle migliori tecniche disponibili (senza prescrivere l'impiego di una tecnica o tecnologia specifica, ma tenendo conto delle linee guida emanate e delle BREF, ovvero i documenti di riferimento pubblicati dalla Commissione europea per determinate tipologie di installazioni, contenenti informazioni sulle migliori tecniche disponibili, sui libelli di emissione ad esse associati, sul monitoraggio, sull'eventuale bonifica del sito dismesso). Inoltre l'AIA prevede i requisiti per il controllo e la metodologia di misurazione delle emissioni, le notifiche da effettuare all'autorità, le misure da adottare per l'avvio dell'impianto, nei casi di malfunzionamento, emissioni fuggitive, o di chiusura definitiva dell'impianto.

È contemplata l'ipotesi che – ove risulti necessario imporre ad impianti, localizzati in una determinata area, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, al fine di assicurare in tale area il rispetto delle norme di qualità ambientale –

²⁴⁰ <https://www.minambiente.it/>

²⁴¹ La competenza del Ministero dell'Ambiente si desume dalla prassi e dall'istituzione presso lo stesso della Commissione speciale IPPC

l'autorità competente al rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali, può prescrivere misure supplementari particolari più rigorose.

La durata dell'autorizzazione è indicata in modo indiretto in dieci anni, precisando che entro tale data viene disposto il riesame con valenza di rinnovo²⁴². È prevista una figura di riesame anticipato nei casi in cui appaia necessaria la revisione dei valori limite o l'inserimento di nuovi limiti, a causa dell'inquinamento provocato dall'installazione; siano state modificate le pertinenti migliori tecniche disponibili; le amministrazioni competenti in materia di igiene o di sicurezza del lavoro o di tutela del rischio di incidente rilevante ritengano che la sicurezza di esercizio del processo richieda l'impiego di altre tecniche; lo esigano sviluppi delle norme di qualità ambientali o nuove normative legislative europee, nazionali o regionali; una verifica sull'installazione faccia emergere la necessità di un aggiornamento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche.

Un nuovo procedimento di autorizzazione integrata ambientale deve essere attivato in caso di modifiche sostanziali da apportare all'impianto, definite come la variazione delle caratteristiche o del funzionamento dell'impianto, dell'opera, dell'infrastruttura o del progetto, o anche il suo potenziamento, che – secondo l'autorità competente – producano effetti negativi e significativi sull'ambiente. Il gestore ha l'obbligo di comunicare qualsiasi modifica intenda apportare all'impianto autorizzato all'autorità competente, la quale ne prende atto se le giudica non sostanziali, o richiede l'avvio di un nuovo procedimento autorizzatorio, se le ritiene sostanziali.

La norma vigente stabilisce che “*il provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) fa luogo dell'autorizzazione integrata ambientale*” per i progetti riservati alla competenza statale²⁴³. La disposizione trasforma, pertanto, l'autorizzazione integrata ambientale in un atto accessivo del provvedimento di valutazione di impatto ambientale.

Il d.lgs. 46/2014 conferma l'esistenza di due tipologie di sanzioni, amministrative e penali: per quanto concerne le sanzioni amministrative, a loro volta devono essere distinte in due categorie, sanzioni di natura generale che si applicano a qualsiasi violazione di norme amministrative o delle prescrizioni dell'autorizzazione, e sanzioni specifiche, per determinate fattispecie criminose.

Appartengono al primo gruppo le sanzioni di natura reale, che puniscono l'inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio dell'impianto in assenza dell'autorizzazione integrata ambientale²⁴⁴, secondo una gradazione connessa alla gravità delle infrazioni: diffida a eliminare le irregolarità entro un termine; diffida e contestuale sospensione dell'attività autorizzata per un tempo determinato, in caso di pericolo o per l'ambiente; revoca dell'autorizzazione e chiusura dell'impianto, in caso di inosservanza della diffida ovvero di reiterate violazioni, con pericolo e danno per l'ambiente.

²⁴² Art. 29-octies, comma 3

²⁴³ Art. 10, comma 1

²⁴⁴ Art. 29-decies, comma 9

Altre sanzioni amministrative, questa volta di natura pecuniaria, sono contemplate per i seguenti illeciti:

- a) Omissione da parte del gestore dell'impianto della comunicazione preventiva sull'attuazione delle misure imposte dall'AIA;
- b) Omissione da parte del gestore della comunicazione sui dati relativi alla misura delle emissioni;
- c) Omissione da parte del gestore della presentazione della documentazione integrativa richiesta.

4.5 - Reati e figure di inquinamento

Fino alla legge 68/2015, i reati di inquinamento erano sanzionati mediante contravvenzioni²⁴⁵, la cui incisività risultava peraltro di modesta efficacia dissuasiva e comunque sproporzionate per difetto a fronte dell'entità delle lesioni che potevano derivare da condotte illecite.

I nuovi delitti, agli articoli 452-bis e 452-terdecies, spaziano dal reato di inquinamento doloso al disastro ambientale tipizzato, al traffico illecito di materiali ad alta radioattività, all'impedimento di controlli ambientali. La legge 68/2015 dispone in modo innovativo le sanzioni reali per i delitti ambientali, prevedendo la confisca dei beni oggetto del reato o di beni dal valore equivalente, l'obbligo del ripristino, il ravvedimento operoso.

Il Legislatore ha inteso privilegiare l'utilizzo di elementi di prova eminentemente tecnici, che da una parte indirizzano l'attività investigativa verso la ricerca di elementi di fatto privi di discrezionalità, dall'altra postulano e presuppongono attività tecniche di specifica professionalità per indagini, analisi, perizie, tutti requisiti che rendono più complesso il risultato accusatorio.

- Art. 434 c.p. – Delitto di altro disastro

Per configurare il reato di disastro è sufficiente che il nocumento metta in pericolo, anche solo potenzialmente, un numero indeterminato di persone. Infatti, il requisito che connota la nozione di disastro ambientale è la *“potenza espansiva del nocumento anche se non irreversibile, e l'attitudine a mettere in pericolo la pubblica incolumità”*²⁴⁶. *“La nozione unitaria di disastro presuppone sul piano dimensionale un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, mentre sul piano della sua offensività deve provocare un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone”*²⁴⁷.

²⁴⁵ La legge delega n. 308/2004 limitava il compito del Legislatore delegato alla riproduzione delle sanzioni già previste dalle leggi settoriali che il nuovo decreto delegato aveva il compito di riordinare ed assemblare senza riconoscergli la facoltà di modificarle e di eventualmente renderle più severe

²⁴⁶ Cass. Pen. 29/02/2008 n. 9418 consultabile su

https://www.ambientediritto.it/sentenze/2008/Cassazione/Cassazione_2008_n.9418.htm/

²⁴⁷ Corte Cost. sentenza 327/2008 consultabile su

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2008&numero=327/>

- Art. 452-quater – Disastro ambientale

Costituiscono disastro ambientale alternativamente:

1. L'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema;
2. L'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali;
3. L'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.

Il Legislatore assume quali beni protetti una pluralità di oggetti, quali le matrici ambientali (aria, acqua, suolo, sottosuolo), l'ecosistema e la biodiversità, l'equilibrio di un ecosistema e la pubblica incolumità.

I reati previsti dal d.lgs. 152/2006²⁴⁸, del genere contravvenzionale, sono riassumibili in due gruppi: reati formali, consistenti cioè in comportamenti privi del necessario preventivo dell'autorità amministrativa ovvero in violazione di prescrizioni amministrative, ma di per sé privi di offensività materiale, e reati sostanziali, consistenti nel superamento dei limiti di emissione e nella mancata adozione delle misure necessarie ad evitare un peggioramento delle emissioni degli impianti già esistenti. La giurisprudenza penale ha proposto un ulteriore criterio interpretativo dei reati configurati dal legislatore, identificandone la lesività anche nella mancata messa a disposizione dell'autorità dei dati necessari allo svolgimento della funzione di controllo preventivo sugli impianti inquinanti²⁴⁹. In tale ordine di idee, la funzione dell'autorizzazione è stata concepita come diretta da un lato a rimuovere un ostacolo giuridico all'esercizio di una facoltà del soggetto e dall'altro a mettere in condizione l'autorità competente di provvedere a verificare la tollerabilità delle emissioni e la congruità delle misure di prevenzione adottate²⁵⁰.

4.6 - VAS, VIA, AIA

Concludiamo questa breve trattazione circa il diritto ambientale e la sua normativa inerente al caso analizzato dell'ILVA, analizzando gli strumenti di valutazione e di tutela ambientale integrata. Si tratta di un insieme di istituti di nuova applicazione del nostro ordinamento, sia per effetto del recepimento della direttiva 2001/42/CE²⁵¹ sulla valutazione ambientale strategica di piani e programmi, sia per la definitiva adozione di una disciplina organica in materia di valutazione d'impatto ambientale (il d.lgs. 104/2017), sia per il coordinamento dell'autorizzazione integrata ambientale con il sistema generale delle autorizzazioni.

²⁴⁸ <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06152dl.htm/>

²⁴⁹ In tale prospettiva, la continuazione del reato si realizza fino a che la vicenda non venga posta a conoscenza della pubblica amministrazione, ad esempio mediante un accertamento della polizia giudiziaria (Cass. Pen. n.22018/2010)

²⁵⁰ Cass. Pen. n.456/2007

²⁵¹ https://www.minambiente.it/sites/default/files/DIRETTIVA_2001_42_CE_DEL_PARLAMENTO_EUROPEO_E_DEL_CONSIGLIO.pdf/

Le tre caratteristiche che riscontriamo in questi istituti di raccordo tra la normativa ambientale, penale ed amministrativa sono la loro funzione procedimentale e non sostanziale, un procedimento svolto in forma speciale e la partecipazione informata del pubblico.

- Valutazione ambientale strategica - VAS

Per quanto riguarda il ruolo specifico della valutazione ambientale strategica (o VAS), bisogna precisare che essa si svolge su piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente ed *“ha la finalità di garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi, assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile”* (art.4 d.lgs. 152/2006²⁵²).

La VAS²⁵³, quindi, interviene nell'ambito di piani e programmi statali o regionali che possono afferire a qualsiasi ambito materiale, ponendosi come uno strumento conoscitivo e partecipativo nella scelta dell'autorità che propone il piano o il programma, evidenziando l'impatto che tali scelte possono avere e la loro sostenibilità a livello ambientale.

- Valutazione di impatto ambientale – VIA

Il d.lgs. 104/2017²⁵⁴, che recepisce la direttiva europea 52/2014²⁵⁵, ha ridisegnato il quadro della normativa ambientale italiana. Elementi di assoluta novità si affiancano alla conferma dei principali istituti vigenti, quali la funzione della verifica di assoggettabilità, lo studio di impatto ambientale, la natura sostanziale del provvedimento di VIA come vera e propria autorizzazione unitaria, la partecipazione del pubblico, le modifiche sostanziali, l'elenco dei progetti obbligati, il criterio organizzativo di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, il monitoraggio e altro ancora.

Il d.lgs. 104/2017 spiega anche la definizione di impatto ambientale: esso è *“l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta o indiretta, anche temporanea, positiva o negativa, del sistema di relazioni tra i vari fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza della realizzazione e gestione di determinati progetti, ma anche della dismissione e degli eventuali malfunzionamenti delle opere”*²⁵⁶.

²⁵² <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06152dl.htm/>

²⁵³ Scopo della VAS, secondo il giudice amministrativo, è valutare la sostenibilità ambientale delle scelte strategiche implicite nello strumento urbanistico, tenendo conto, in particolare, del consumo del territorio che esse determinano (TAR Milano, 2668/2010). Altro giudice osserva che la VAS svolge la funzione di considerare gli effetti sull'ambiente in una fase precoce della programmazione, così da potere effettuare una valutazione comparativa delle soluzioni alternative nella localizzazione degli insediamenti e nelle modalità di uso del territorio, ben prima dell'esame delle singole proposte progettuali (TAR Perugia, 325/2006; TAR Napoli, 2043/2010)

²⁵⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/07/06/17G00117/sg/>

²⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&from=EN/>

²⁵⁶ Art. 5, comma 1, lett. c. – L'ampliamento dell'oggetto della valutazione di impatto ambientale anche alle fasi gestionali e di dismissione dell'opera trasforma di fatto il giudizio sulla compatibilità in un processo “aperto” che mantiene il rapporto tra l'autorità competente ed il committente ben oltre il rilascio del provvedimento positivo, così come disposto dall'articolo 26, comma 5

Il provvedimento di valutazione di impatto ambientale è qualificato come “atto obbligatorio e vincolante” che conclude il procedimento, ed è dotato dell’efficacia di sostituire “tutte le autorizzazioni, le intese, le concessioni, le licenze, i pareri, i nulla osta e gli assensi comunque denominati in materia ambientale”²⁵⁷.

La funzione principale della valutazione di impatto ambientale consiste nel valutare se le opere da realizzare “abbiano un’incidenza negativa sugli elementi naturalistici del territorio, modificandolo in misura più o meno invasiva e penetrante” e se tali alterazioni “possano ritenersi accettabili alla stregua di un giudizio comparativo ce tenga conto, da un lato della necessità di salvaguardare preminenti valori ambientali, dall’altro, dell’interesse pubblico alla realizzazione dell’opera”²⁵⁸.

Bisogna inoltre ricordare come è anche prescritta la presentazione di una valutazione di impatto sanitario per quanto riguarda un elenco di impianti maggiormente inquinanti, tra cui figurano acciaierie e stabilimenti per la lavorazione e la trasformazione dei metalli.

La VIA (così come la VAS e l’AIA) si inserisce nel quadro di riforma generale del panorama normativo italiano, assicurando “la dissociazione tra la crescita economica ed il suo impatto ambientale, il rispetto delle condizioni di stabilità ecologica, la salvaguardia della biodiversità e il soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo delle potenzialità individuali quali presupposti necessari per la crescita della competitività e dell’occupazione”²⁵⁹.

4.7 – Bonifica e ripristino

Il procedimento di bonifica, disciplinato dal d.lgs. 152/2006²⁶⁰, prende avvio su iniziativa del responsabile della contaminazione, il quale è obbligato a notificare ogni evento potenzialmente in grado di contaminare il sito, adottando le necessarie misure di prevenzione.

- La bonifica ambientale è l’insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo, nelle acque superficiali o nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio²⁶¹.
- Il ripristino ambientale consiste negli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d’uso conforme agli strumenti urbanistici in vigore, assicurando la salvaguardia della qualità delle matrici ambientali²⁶².

²⁵⁷ Art. 5, comma 1, lett. o

²⁵⁸ Cons. Stato, sezione VI, 129/2006; Cons. Stato, sezione VI, 1/2004. Entrambe consultabili su <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

²⁵⁹ Corte Costituzionale 225/2009

²⁶⁰ https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-04-14&atto.codiceRedazionale=006G0171/

²⁶¹ Art. 240, comma 1, lett. p

²⁶² Art. 240, lett. q

- La messa in sicurezza d'emergenza, infine, concerne ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opere nelle condizioni di emergenza in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con le altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle²⁶³. Sono contemplate altre due figure di messa in sicurezza, quella operativa applicabile ai siti di esercizio, e quella permanente, per realizzare un isolamento definitivo delle fonti inquinanti, assicurando un livello stabile di sicurezza per le persone e l'ambiente²⁶⁴.

Fondamentale è in questo ambito l'analisi del rischio sanitario e ambientale del sito che deve individuare gli effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata alle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate²⁶⁵. L'analisi del rischio specifico del sito potrà condurre o all'esclusione degli obblighi di bonifica o alla determinazione di limiti specifici²⁶⁶ la cui osservanza andrà ripristinata mediante la bonifica e il ripristino del sito.

Il procedimento di bonifica²⁶⁷ prende avvio nel caso in cui si verifichi un inquinamento ambientale, onde il responsabile deve:

1. Adottare interventi immediati di prevenzione dell'inquinamento in vista della sua eliminazione;
2. Notificare all'autorità la situazione²⁶⁸;
3. Adottare eventuali misure di messa in sicurezza d'emergenza;
4. Svolgere un'indagine preliminare sui parametri dell'inquinamento, all'esito della quale sono contemplate due eventualità: qualora il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione non sia stato superato, presenta idonea autocertificazione dell'avvenuto ripristino alle autorità competenti²⁶⁹; se, invece, almeno un parametro delle concentrazioni soglia di contaminazione risulta superato, egli deve notificare con immediatezza alle autorità competente la situazione, descrivere le misure di prevenzione e di messa in sicurezza d'emergenza adottate e presentare il piano di caratterizzazione²⁷⁰ degli inquinanti presenti nel sito²⁷¹;

²⁶³ Art. 240, lett. m

²⁶⁴ Art. 240, lett. n/o

²⁶⁵ Art. 240, lett. s

²⁶⁶ Tali limiti vengono identificati in concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e concentrazioni soglia di rischio (CSR). “Per concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) si devono intendere i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica” (Gazzetta Ufficiale, Art. 240, lett. b). “Per concentrazioni soglia di rischio (CSR) si identificano i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica. I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito” (Gazzetta Ufficiale, Art. 240, lett. c)

²⁶⁷ Delineato dall'art. 242

²⁶⁸ L'obbligo prescinde dall'eventuale superamento dei limiti: Cass. Pen., 40191/2007

²⁶⁹ Art. 242, comma 2

²⁷⁰ Il piano di caratterizzazione deve essere approvato dalla Regione, che si avvale della conferenza dei servizi; la decisione finale vale come atto di assenso a qualsiasi autorizzazione, parere, nulla osta delle pubbliche amministrazioni, per gli interventi necessari

²⁷¹ Art. 242, comma 3

5. Avviare un'analisi di rischio specifica per il sito interessato per la determinazione delle appropriate concentrazioni soglia di rischio²⁷²;
6. Qualora gli esiti di tale procedura dimostrino il superamento delle concentrazioni soglia di rischio, deve predisporre il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente al fine di ricondurre ad accettabile il rischio derivante dalla contaminazione²⁷³.

Nei siti contaminati con attività ancora in esercizio, l'approvazione del progetto di bonifica assicura la compatibilità degli interventi con le esigenze di prosecuzione dell'attività, fatta salva la tutela della salute pubblica e dell'ambiente²⁷⁴.

In questa prospettiva il decreto legislativo 152/2006 introduce un ulteriore procedimento di bonifica definito come "*messa in sicurezza operativa*"²⁷⁵, che concerne gli interventi che possono (e devono) essere adottati in costanza dell'attività produttiva, senza limitare l'efficacia protettiva dei primi e senza condizionare negativamente la seconda. La norma subordina l'approvazione di tale soluzione progettuale a diverse condizioni: garantire un'adeguata sicurezza sanitaria ed ambientale; impedire l'ulteriore propagazione dei contaminanti; effettuare accurati piani di monitoraggio dell'efficacia delle misure adottate; individuare gli ulteriori interventi da effettuare al momento della cessazione dell'attività. L'autorità competente (regione o Ministero dell'Ambiente) è dotata di tutti i poteri di intervento necessari a imporre più severe attività di bonifica, in caso di atteggiamenti dilatori o elusivi.

Il d.lgs. 152/2006 distingue tre livelli di possibili destinatari del procedimento di messa in sicurezza e bonifica delle aree contaminate.

1. Viene innanzitutto indicato il soggetto responsabile, come colui che ha cagionato un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito e che – in tale qualità – è tenuto a mettere in opera le misure necessarie di prevenzione, fornendo immediata comunicazione all'autorità competente²⁷⁶.
2. Una seconda categoria è istituita dai soggetti non responsabili che tuttavia attivino di propria iniziativa le procedure per la messa in sicurezza e la bonifica²⁷⁷. Per effetto di tale impegno unilaterale, i soggetti assumono la *qualitas* di soggetti interessati²⁷⁸. Essi, tuttavia, non si sostituiscono ad ogni effetto ed in via definitiva ai responsabili, che restano obbligati ad attivarsi, una volta che siano stati identificati.
3. Infine, una terza categoria è costituita da proprietari o gestori dell'area che sono tenuti a comunicare il superamento (o il pericolo concreto ed attuale di

²⁷² Art. 242, comma 4

²⁷³ Art. 242, comma 7

²⁷⁴ Art. 242, comma 10

²⁷⁵ Art. 240, comma 1, lett. n

²⁷⁶ Art. 242, comma 1

²⁷⁷ Art. 245, comma 1

²⁷⁸ Si tratta di una mera facoltà e non di un obbligo: Cons. St., 3885/2009; TAR Firenze, 665/2009; TAR Milano, 5782/2007

superamento) delle concentrazioni soglia di contaminazione e ad attuare le misure di prevenzione necessarie²⁷⁹.

In caso di inadempimento degli obblighi di bonifica, la Regione provvede alla bonifica d'ufficio realizzando *“gli interventi che risultassero necessari se il responsabile non sia individuabile o non provveda o non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato”*²⁸⁰.

Al titolare dell'area possono essere addossate le spese degli interventi dall'autorità, nei limiti del valore del mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi di bonifica²⁸¹.

La bonifica dei siti contaminati di interesse nazionale è stata giudicata dal Supremo Giudice Amministrativo come servizio pubblico, trattandosi di attività di carattere produttivo ed economico disciplinata da disposizioni legislative di rango primario, che è svolta in favore di una collettività indeterminata di beneficiari e mira al perseguimento di un interesse pubblico²⁸².

Le leggi 116 e 164²⁸³ del 2014 hanno introdotto l'art. 242-bis, che delinea un procedimento semplificato per la bonifica dei siti il cui responsabile intenda operare a sua cura e spese, con l'obiettivo di ridurre il livello della concentrazione soglia di contaminazione mediante la presentazione alla Regione di un progetto, di un crono programma e degli elaborati tecnici esecutivi. La Regione adotta in conferenza dei servizi un atto di assenso comprensivo di ogni altra autorizzazione necessaria, a seguito del quale il gestore del sito presenta per l'approvazione un piano di caratterizzazione, la cui esecuzione sarà svolta in contraddittorio con l'ARPA, che ha il compito di validare il risultato del conseguimento delle CSC. Una volta effettuata la bonifica il sito sarà utilizzabile secondo le previsioni urbanistiche.

Il d.lgs. 152/2006 configura un sistema binario di reazione agli interventi che possono causare un danno ambientale ovvero una contaminazione delle matrici ambientali.

Un primo procedimento – di natura amministrativa – è disciplinato dalle norme in materia di bonifiche dei siti contaminati²⁸⁴, mentre un secondo procedimento, anch'esso di natura amministrativa, concerne la tutela, la prevenzione e la riparazione dei danni ambientali²⁸⁵.

In sostanza, una medesima vicenda può essere considerata sotto una duplice angolazione, quale contaminazione che richiede l'attivazione del procedimento volto alla bonifica ed al ripristino del sito inquinato, ovvero quale danno ambientale conseguente (o minaccia

²⁷⁹ Art. 245, comma 2 e Art. 304

²⁸⁰ Art. 244, comma 4

²⁸¹ Art. 253, comma 4

²⁸² Cons. St. VI, 4870/2012

²⁸³ <https://www.gazzettaufficiale.it/>

²⁸⁴ Artt. 239 e seg.

²⁸⁵ Artt. 299 e seg.

imminente di danno²⁸⁶) che viene contrastato mediante misure di precauzione, prevenzione e ripristino, contemplate da altro procedimento amministrativo.

In caso di eventi di inquinamento da sottoporre a bonifica²⁸⁷, la responsabilità viene attribuita tanto per la condotta attiva, quanto per quella omissiva.

Il procedimento per danno ambientale non ha efficacia retroattiva, non essendo quindi applicabile a fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina²⁸⁸ e nemmeno a eventi verificatisi da oltre trent'anni ma tuttora produttivi di effetti lesivi²⁸⁹. Al contrario, gli obblighi di bonifica dei siti inquinati possono essere imposti anche nel caso di eventi risalenti nel tempo, qualora la contaminazione da essi causata persista e rischi di aggravare l'esposizione dei beni giuridici protetti (ambiente e salute umana)²⁹⁰.

²⁸⁶ Definita come il rischio sufficientemente probabile che stia per verificarsi uno specifico danno ambientale (art. 302, comma 7). In questi termini sembra coincidere con il pericolo concreto contemplato nel nostro ordinamento, anche se sussistono profonde differenze di regime giuridico tra questa nozione e quella di rischio. Il giudice di legittimità ha sostenuto che il superamento dei limiti di emissione fissati dalla legge determina una presunzione di inquinamento, il quale non consiste *“solo in un nocumento, ma anche in un pericolo”*, e che la realizzazione di un reato di pericolo, *“prescinde dalla prova concreta di un danno”*, potendo dare luogo anche a risarcimento per danno ambientale presunto (Cass. Pen. sez. III, n.1928/2000)

²⁸⁷ La giurisprudenza penale ritiene, con orientamento consolidato, che il caso fortuito non costituisca una valida forma esimente dell'inquinamento verificatosi, dal momento che l'imprenditore deve fornire la prova dell'inevitabilità ed imprevedibilità dell'evento lesivo dell'ambiente, e cioè di avere apprestato ogni misura preventiva idonea a fronteggiare eventuali guasti, malfunzionamenti, incidenti

²⁸⁸ Art. 303, lett. f

²⁸⁹ Art. 303, lett. g

²⁹⁰ Le clausole europee di esclusione della responsabilità in applicazione del principio di irretroattività si pongono in contrasto con l'assetto normativo delle bonifiche, dove è espressamente previsto un obbligo di provvedere al disinquinamento (e dunque alla rimozione del danno ambientale) anche nelle ipotesi di contaminazioni storiche, cioè risalenti nel tempo, che comportino rischi attuali di diffusione o di aggravamento della contaminazione ambientale (Art. 242, comma 1)

Capitolo 5 - Utili esempi: riconversioni eco-compatibili e alternative di sviluppo

È ormai comprovato, purtroppo, che l'emergenza ambientale del territorio di Taranto è solo uno tra i tanti gravi casi, oggi esistenti, di inquinamento industriale e conseguente compromissione dello sviluppo locale di una determinata area. Tuttavia, esistono anche delle ex realtà industriali o dei particolari siti produttivi tuttora attivi che hanno saputo sfruttare la loro esternalità per rilanciare lo sviluppo futuro oppure hanno adeguato i propri impianti alle esigenze dell'ambiente e dei lavoratori.

Nel presente capitolo si citeranno brevemente quattro casi che rientrano nelle tipologie sopra citate.

In particolare si vedrà il caso della riconversione dell'impianto siderurgico ILVA di Cornigliano (Genova), un passaggio fondamentale sia alla luce del fatto che si tratta di uno stabilimento ex Gruppo Riva e sia perché le recenti scelte genovesi hanno influenzato lo stabilimento tarantino.

Si passerà poi al caso del siderurgico VoestAlpine di Linz, fiore all'occhiello dell'industria austriaca, che ha saputo ridurre al minimo il suo impatto ambientale e può considerarsi modello di alcune BAT.

Infine, gli altri due casi sono quello della città americana di Pittsburgh e del bacino siderurgico e minerario della Ruhr in Germania. Questi ultimi due sono esempi di programmazioni pubbliche e private che hanno saputo superare, al tempo stesso, la dipendenza di un territorio dalla sua industria e dare avvio ad uno sviluppo locale alternativo basato sia sulla bonifica e sul recupero delle esternalità industriali che sul rilancio dell'economia verso nuovi orizzonti eco-compatibili.

È necessario premettere che ognuno dei quattro esempi testimonia una tipologia d'intervento isolata, realizzata su misura del suo determinato territorio e delle sue caratteristiche sociali ed economiche, che non può fungere da modello utilizzabile in copia nel territorio tarantino. Tuttavia, ognuno dei casi presenta analogie utili e spunti di programmazione che possono essere inseriti e sfruttati in un organico disegno di intervento futuro per il territorio jonico.

5.1 - Cornigliano: dalla chiusura dell'area a caldo alla riconversione del siderurgico

Come anticipato, il caso della riconversione genovese presenta numerose analogie e una particolare e amara continuità con lo stabilimento tarantino. L'ILVA genovese, nata nel 1935 dalla società Acciaierie di Cornigliano, è stata, prima dello sviluppo del centro tarantino, un sito di elevata capacità produttiva e importanza strategica.

Nel 2002 a Genova, a seguito della pubblicazione di uno studio epidemiologico²⁹¹ che dimostrava la correlazione tra gli inquinanti emessi dall'area a caldo dello stabilimento e l'aumento dell'incidenza di malattie cancerogene nel vicino quartiere di Cornigliano, vengono chiuse le cokerie. Infatti, nel periodo 1988 – 2001, lo studio registra una mortalità complessiva, sia negli uomini che nelle donne, costantemente superiore al resto di Genova. Nel 2005, il definitivo spegnimento dell'altoforno 2 dell'impianto porta alla totale chiusura dell'area a caldo.

Anche nel caso genovese, il Legislatore nazionale e le istituzioni locali hanno dovuto trovare il giusto compromesso tra la garanzia del diritto al lavoro e la garanzia del diritto alla salute e all'ambiente.

Ripercorrendo le leggi nazionali che hanno riguardato la riconversione dello stabilimento, con la legge 426/1998²⁹² (intitolata “Nuovi interventi in campo ambientale”), si dispone che “per l'attuazione del piano di risanamento ambientale dell'area industriale e portuale di Genova è riservato l'importo di lire 6 miliardi annue per dieci anni, a decorrere dal 1998, anche per la realizzazione di aree di verde e servizi per la cittadinanza”²⁹³. Nella stessa legge, l'Autorità portuale di Genova viene incaricata di “favorire lo sviluppo di attività produttive compatibili con la normativa di tutela ambientale e diverse dal ciclo produttivo siderurgico a caldo nelle aree che rientrano nella sua disponibilità”²⁹⁴ a seguito delle chiusure.

Al fine di sviluppare questi interventi viene stipulato, tra i Ministeri del lavoro, dei trasporti e dell'ambiente, la Regione Liguria, la Provincia, il Comune di Genova e l'ILVA, un accordo di programma per “prevedere il piano di bonifica e risanamento dell'area dismessa e per il consolidamento delle lavorazioni a freddo”²⁹⁵ e, inoltre, “per prevedere la tutela dei livelli occupazionali e il reimpiego della manodopera occupata al 14 luglio 1998”.

Il 22 febbraio 2003, in applicazione di una disposizione (l'art. 53) della legge 448/2001²⁹⁶, viene costituita la Società per Cornigliano s.p.a., che diventa proprietaria delle aree industriali soggette a riconversione e destinataria dei finanziamenti necessari al recupero²⁹⁷. La società, costituita da Regione (al 45%), Provincia (22,5%), Comune (22,5%) e Invitalia Partecipazioni s.p.a.²⁹⁸ (10% - società interamente partecipata dal Ministero dell'economia), ha basato il suo lavoro su quattro progetti principali:

1. Riqualificazione urbana;
2. Sviluppo infrastrutturale;
3. Riqualificazione dell'area portuale dell'acciaieria;
4. Riconversione dello stabilimento.

²⁹¹ Gennaro V., Casella C., Garrone E., Orenco M., Puppo A., Stagnaro E., Viarengo P., Vercelli M., *Incidenza dei tumori maligni in un quartiere di Genova sede di un impianto siderurgico (1986-1998)*, Rapporti ISTISAN 2006

²⁹² <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/984261.htm/>

²⁹³ Art. 4, comma 8

²⁹⁴ Art. 4, comma 9

²⁹⁵ https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=53&art.versione=1&art.codiceRedazionale=02A01012&art.dataPubblicazioneGazzetta=2002-01-30&art.idGruppo=11&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=0/

²⁹⁶ <https://www.camera.it/parlam/leggi/014481.htm/>

²⁹⁷ <https://www.percornigliano.it/>

²⁹⁸ Società interamente partecipata del Ministero dell'Economia

Inoltre, alla società viene affidato il compito di garantire la continuità occupazionale. Anche se alcuni di questi progetti, ad oggi, o sono ancora in fase di attuazione o sono stati accantonati, dopo diversi anni dall'emergenza ambientale e sanitaria, a seguito della chiusura dell'area a caldo e la riconversione degli impianti, con un investimento previsto di 770 milioni di euro in 5 anni²⁹⁹, si può affermare che si sia giunti ad un esito positivo per lo stabilimento ligure. Per i 650 lavoratori, che in seguito alla chiusura dell'altoforno erano in cassa integrazione per 36 mesi, si è previsto il ricollocamento nelle produzioni a freddo. Il piano di tutela del reddito e dell'occupazione era previsto anche per i 2700 lavoratori dell'indotto.

All'indomani della chiusura dell'area a caldo genovese, sarebbe seguito, d'altro canto, a Taranto un incremento della produzione a caldo pari alla quantità produttiva dismessa a Genova. Questa denuncia, propria degli ambientalisti tarantini, è supportata anche dal fatto che sulla base dei dati del registro INES (Inventario nazionale delle emissioni e delle sorgenti), gli impianti tarantini, nel 2002, avrebbero emesso il 30,6% del totale nazionale della diossina italiana. Nel 2006, invece, a seguito della chiusura dello stabilimento ligure, i dati del registro INES evidenziano come sul totale italiano, la quantità di diossina emessa dai camini di Taranto è quasi pari al 92%.

Appare anche ipotizzabile, come concausa della scelta di riconversione del sito ligure, una precisa strategia di lungo periodo che affonda le proprie radici nelle motivazioni che già mezzo secolo fa portarono al nuovo piano pubblico di sviluppo siderurgico che puntarono, già dall'ora, su un progressivo potenziamento del nascente polo tarantino e della sua area a caldo. La posizione di Taranto, infatti, risultava maggiormente strategica rispetto al sito ligure³⁰⁰ sia da un punto di vista geografico che morfologico del territorio: posizione centrale nel Mediterraneo, morfologia del territorio più accomodante per un'espansione. Non meno importante la possibilità, per Taranto, di rientrare tra quei siti beneficiari di ulteriori finanziamenti ed incentivi per lo sviluppo dell'industrializzazione del Mezzogiorno. Tali ed altre motivazioni appaiono quindi come delle ulteriori spinte strategiche che hanno gradualmente portato, nel corso degli anni, ad uno sviluppo maggiore del polo tarantino parallelo ad un ridimensionamento di alcuni degli altri stabilimenti presenti sul territorio.

5.2 - VoestAlpine: compatibilità ambientale e fabbrica modello

L'acciaieria austriaca VoestAlpine della città austriaca di Linz è considerata un caso esemplare sia sotto il profilo della compatibilità ambientale dei suoi impianti che su quello della produttività e della qualità del lavoro all'interno dello stabilimento. Il siderurgico di Linz è stato in grado, nel tempo, di adeguare le sue tecniche produttive alle migliori disponibili al momento, diventando punto di riferimento normativo a livello europeo in materia ambientale. Inoltre, è riuscito a mantenere competitiva la propria produzione nei

²⁹⁹ Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009

³⁰⁰ Prima del potenziamento tarantino, il polo ligure era una delle punte di diamante della siderurgia italiana

confronti della concorrenza dei mercati asiatici senza delocalizzare le produzioni o diminuire la qualità delle condizioni lavorative.

Per sviluppare le migliori tecnologie di produzione, l'azienda ha intrapreso una collaborazione con la Siemens VAI³⁰¹, una delle case produttrici leader nelle costruzioni degli impianti per le lavorazioni siderurgiche. Il particolare di questa collaborazione è rappresentato dallo sviluppo del cosiddetto processo MEROS³⁰² (acronimo di Maximized Emission Reduction of Sintering – Riduzione massimizzata delle emissioni dell'agglomerato) che ha consentito di ridurre le emissioni entro i valori fissati dall'amministrazione comunale di Linz. Nello specifico si tratta di una serie di trattamenti in cui le polveri e i componenti inquinanti ancora presenti nelle emissioni dopo il passaggio nei filtri elettrostatici vengono ulteriormente abbattute con trattamenti di ricircolo e di filtraggio. A Linz il processo MEROS è stato implementato nel 2007 ed è attualmente considerato il più moderno e potente mezzo per ridurre le emissioni: si calcola che consente una riduzione fino al 90% di anidridi solforose, polveri sottili, metalli pesanti, diossine, furani e altro³⁰³.

Il Protocollo di Aarhus³⁰⁴, che stabilisce le linee guida a livello europeo in materia di emissioni inquinanti dei siti industriali ed è stato riferimento normativo della recente legge regionale pugliese contro le diossine, prende a modello, con esplicito riferimento, sia le tecnologie adottate (BAT) che i risultati ottenuti proprio a Linz. A tal proposito, si sottolinea il risultato ottenuto circa le emissioni di diossine e furani che si attesta in una quantità attorno allo 0,1 nanogrammo su metro cubo³⁰⁵ (ben al di sotto dei 0,2-0,4 prescritti dal Protocollo e degli 0,4 della legge regionale pugliese del 2008).

L'altro aspetto esemplare che caratterizza l'acciaieria austriaca è costituito dalla qualità delle condizioni di lavoro all'interno della fabbrica dovuta alla promozione di una proficua politica aziendale per la salute e la sicurezza degli addetti. Quest'aspetto contribuisce notevolmente a mantenere alta la produttività dei lavoratori e la conseguente competitività delle produzioni finali sui mercati internazionali. All'interno dell'azienda, la promozione della salute sul posto di lavoro (WHP – Workplace Health Promotion) ha un bilancio a parte e viene pianificata e gestita da un particolare comitato direttivo responsabile. La pianificazione del WHP è stata appositamente studiata e nelle officine meccanizzate e nelle mense aziendali sono stati introdotti i cosiddetti "circoli della salute" costituiti dagli stessi lavoratori che partecipano così al processo di miglioramento delle politiche di sicurezza interna. Si è cercato, inoltre, di conciliare al meglio le esigenze lavorative dell'acciaieria con le esigenze della vita privata dei suoi lavoratori attraverso la predisposizione di asili nido aziendali e orari part-time, sale per il riposo e il relax. Sono stati introdotti programmi di esercizio fisico e servizi di assistenza sociale. Il tasso di attuazione delle proposte dei circoli della salute è pari al 94%: ciò ha comportato un globale miglioramento delle condizioni di lavoro e soprattutto una riduzione degli effetti negativi sulla salute dei dipendenti. Il livello di soddisfazione del personale è aumentato e

³⁰¹ https://www.pieralisi.com/it/Viewdoc?co_id=1143/

³⁰² Per una più completa trattazione, rimandiamo a <https://www.peacelink.it/editoriale/a/26917.html/>

³⁰³ Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009

³⁰⁴ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/diritto/info-specialisti/convenzione-di-aarhus.html/>

³⁰⁵ <https://www.peacelink.it/ecologia/a/37370.html/>

parallelamente è diminuito dal 7,9% al 4,2% il tasso di assenteismo per malattia, gli infortuni sul lavoro sono scesi dallo 0,9% allo 0,8%.

A completare il quadro delle ricadute positive provocate sul territorio dall'acciaieria austriaca c'è il ruolo di primaria importanza nella promozione del territorio che la VoestAlpine svolge sostenendo numerosi programmi di rilancio della città, come ad esempio quello per il rinnovamento urbano e il sostegno per le iniziative culturali o artistiche.

L'esempio austriaco è molto utile per focalizzare l'attenzione su aspetti relativi la gestione interna della fabbrica, fondamentali sia sul piano della qualità della produzione che sul grado di soddisfazione dei lavoratori stessi. Aspetti che devono far riflettere sulla loro assoluta distanza dal caso tarantino.

5.3 - Ruhr: tra naturalizzazione, innovazione e cultura

L'industrializzazione tarantina, come si è visto, si è sviluppata soprattutto dal secondo dopoguerra in poi. La sua collocazione storica piuttosto recente rende più facile il paragone con altre esperienze industriali di epoche più o meno contemporanee. Tali esperienze storiche dovrebbero anche fornire la possibilità di porsi come esempi per le attuali e future scelte di sviluppo che interessino i territori, le popolazioni e le istituzioni. In Europa e negli Stati Uniti esistono diverse aree che hanno avuto un ruolo determinante nell'industrializzazione ottocentesca e del primo Novecento. Tali esperienze, nel secondo dopoguerra, hanno attraversato il loro periodo di declino e perdita della loro importanza sia a causa delle trasformazioni tecnologiche che a causa del mercato. Tuttavia, oggi è possibile constatare e fare un resoconto di come questi territori abbiano superato e rivalorizzato la loro identità all'insegna di una diversa programmazione dello sviluppo locale. A tal fine, in questa sede, si descriveranno l'esperienza europea della zona della Ruhr e quella statunitense della città di Pittsburgh.

La Ruhr è una vasta area della Germania occidentale, che, prima dell'industrializzazione, a partire dal 1800, ha rappresentato il cuore minerario e della produzione di ferro e acciaio della Germania e dell'intera Europa. Nel 1950, in un territorio di circa 4400 chilometri quadrati, si contavano 2000 miniere e 200 acciaierie; mentre nel 1975, solo due miniere e un'acciaieria. Gli abitanti sono passati da circa 300 mila nel 1820 a 5,7 milioni nel 1965. Nello stesso anno, le miniere estraevano fino a 124 milioni di tonnellate di carbone all'anno³⁰⁶. L'intero sistema delle infrastrutture, dell'apparato sociale e della programmazione edilizia erano funzionali all'attività siderurgica ed estrattiva; i centri abitati si sviluppavano attorno alla fabbrica.

È importante sottolineare un'affinità preliminare tra Taranto e questa regione tedesca: il ruolo comune di zona produttiva ha implicato pesanti costi in termini di autonomia amministrativa e decisione; nella Ruhr, così come a Taranto lo Stato ha deviato la

³⁰⁶ Spagna R., *Osservatorio sulle città sostenibili* (Network Interdipartimentale del Politecnico e Università di Torino)

possibilità di investire in campi differenti da quelli prettamente industriali, creando una totale dipendenza tra società e fabbrica.

Il processo di crisi, che ha portato alla graduale chiusura degli impianti siderurgici ed estrattivi tedeschi, si è avviato tra il 1960 e il 1980. Da questo percorso è nata l'esigenza di reinventare l'identità della zona per recuperare un territorio che risultava altamente inquinato e compromesso.

Gli obiettivi principali della ristrutturazione sono così diventati due: l'avvio di processi integrati di riqualificazione del tessuto urbano e il recupero di livelli accettabili della qualità ambientale del territorio³⁰⁷. Un forte e decisivo stimolo all'azione di riqualificazione è giunto dalla forte coscienza ecologica che si è sviluppata in Germania negli anni Novanta, che non ha più tollerato il caso della zona della Ruhr, che appariva come una regione bisognosa di un urgente recupero sotto il punto di vista sociale, economico ed ambientale. La zona dell'Emscher, che prende il nome dal fiume che costituisce la struttura naturale portante dell'intera regione della Ruhr, era ormai diventata vittima di un degrado a cascata che, partendo dal territorio, era giunto fino alla struttura sociale locale. Infatti (ed anche qui risulta evidente il parallelo con Taranto) il degrado ambientale e paesaggistico ha implicato il decadimento della struttura sociale, facendo aumentare notevolmente la disoccupazione a causa di un territorio contaminato e di una popolazione ormai disillusa.

L'IBA Emscher Park³⁰⁸ è la società che ha curato il recupero di questa zona, operando dal 1989 al 1999. L'IBA (Internationale Bauausstellung Architektur – Mostra internazionale di costruzioni e architettura) è una tradizione tedesca di studio e valutazione di progetti che esiste fin dai primi del Novecento e che ha riguardato varie zone della Germania. L'IBA, concentrandosi sulla zona dell'Emscher, si è costituita come una società a responsabilità limitata di valutazione di progetti, una sorta di agenzia speciale di consulenza, selezione e coordinamento che aveva il compito di fornire indirizzi, valutare e suggerire i progetti per il processo di trasformazione della zona. Si è posto l'obiettivo di risanare un'intera regione e si è posta come un ente terzo di valutazione e indirizzo. La pianificazione è stata compito dell'IBA, ma la presentazione dei progetti e la loro realizzazione e finanziamento era compito dei soggetti promotori. I progetti erano poi sottoposti ad un vaglio per quanto riguarda la loro fattibilità e qualità. L'obiettivo principale è stato quello della realizzazione del grande Parco Paesaggistico dell'Emscher, che con i suoi 320 chilometri quadrati occupa un terzo dell'intera regione della Ruhr.

³⁰⁷ Piscitelli G., Russo M., *Viaggio di studio nella Ruhr*, Officina Emilia, Bologna, 2005

³⁰⁸ https://www.urban-reuse.eu/?pageID=casi_internazionali&cID=landschaft/

L'intero percorso di rivalorizzazione dell'area si è articolato su sette progetti-guida principali, che hanno costituito l'ossatura delle strategie di lungo periodo a partire dalla riqualificazione ecologica fino al nuovo sviluppo urbano dei centri abitati e agli aspetti particolari di salvaguardia delle relazioni sociali e culturali. L'avvio del programma di lavoro è stato varato dal governo del Land, che ha invitato le parti sociali alla presentazione dei progetti. Dei circa 350 raccolti, l'IBA ne ha poi varati, sotto il proprio patrocinio, ben 120, tra cui³⁰⁹:

1. Parco paesaggistico del fiume Emscher

Il fiume, per via del suo corso attraverso una fitta rete di insediamenti industriali, era letteralmente divenuto un lungo canale di scarico industriale a cielo aperto. Il suo recupero è partito dal realizzare un parco naturale lungo il suo corso attraverso la decontaminazione delle acque e dei terreni limitrofi. Oggi un terzo del suo bacino è ricompreso nel Parco paesaggistico.

2. Rinaturalizzazione del fiume Emscher

Oltre alla depurazione delle acque si è passati all'installazione di microdepuratori e al rifacimento degli argini artificiali ripristinando la struttura naturale originale della zona, ricreando delle sponde naturali floride.

3. Recupero del canale Rhein-Hern

Il canale, costruito tra il 1906 e il 1914, ha il compito di rifornire alcuni serbatoi idrici dei territori più settentrionali e secchi della zona. L'IBA ha pensato di trasformarlo in un luogo per la ricreazione, il tempo libero e lo sport.

4. Monumenti industriali come testimonianze storiche

Le grandi strutture dismesse, parte integrate del paesaggio della Ruhr, sono state in parte o in tutto recuperate. La loro monumentalità è stata sfruttata e restaurata per dare vita a luoghi di cultura, ricerca, eventi, arte, attività economica e produttiva. Un esempio: un grosso magazzino del gas di 350 mila metri cubi è stato trasformato in uno spazio espositivo d'avanguardia. Altre strutture, come i grandi edifici delle cokerie, sono oggi, allo stesso tempo, sia centri di ricerca sull'energia solare, sia centrali elettriche solari. Altri spazi, come le miniere, sono diventati musei.

5. Opportunità lavorative nel parco

I vecchi luoghi industriali, attraverso recupero, restauro e ricerca scientifica, sono diventati luoghi di vita e di lavoro. La rinaturalizzazione ha inoltre spontaneamente portato alla riattivazione delle attività produttive, artigianali e commerciali in primis.

6. Nuove forme e modalità dell'abitare

Gli antichi quartieri operai e i vari complessi urbani che erano sorti nella zona sono stati recuperati e rinnovati secondo le nuove esigenze di vita degli abitanti. Si è cercato di ottenere la massima integrazione percettiva e funzionale tra edifici, verde e paesaggio.

7. Nuove proposte per la società

Il recupero dei locali industriali, che sono ora adatti ad ospitare ogni genere di attività, fornisce l'opportunità dell'attivazione di nuove sensibilità culturali e sociali. L'ambiente e il paesaggio sono stati arricchiti con percorsi ecologici e itinerari guidati.

³⁰⁹ Spagna R., *Osservatorio sulle città sostenibili* (Network Interdipartimentale del Politecnico e Università di Torino)

Conclusasi l'esperienza dell'IBA, sono maturate nella regione due consapevolezza: la necessità di promuovere e formare competenze umane in grado di mantenere il sistema costruito e la necessità della pianificazione intercomunale. La prosecuzione del percorso avviato è coordinata dal KVR³¹⁰ (Kommunalverband Ruhrgebiet – Associazione comunale della zona della Ruhr) che, in vista di questi nuovi compiti, ha riformulato la sua impostazione organizzativa con la messa a punto di una strategia regionale.

L'esperienza e l'evoluzione del Parco paesaggistico è ovviamente strettamente legata alle caratteristiche territoriali e sociali del luogo che la rendono unica e poco esportabile. Tuttavia è possibile ed è utile sottolineare i punti salienti di alcune pratiche che possono essere da modello per situazioni analoghe nel caso tarantino. In particolare, nella Ruhr, si sono attuate strategie di pianificazione partecipata del territorio sia più comuni ad una stessa attività che di vari cittadini alle scelte e alla valutazione dei progetti da attuare.

Va, comunque, sottolineato come, ad oggi, la Ruhr non è un'area totalmente "deindustrializzata". Infatti, al netto della positiva esperienza dell'IBA, esiste ancora nella zona una consistente attività siderurgica (basta ricordare il colosso Thyssen Krupp nella zona di Duisburg).

5.4 - Pittsburgh: da città dell'acciaio a città di ricerca e innovazione

L'ultimo caso di sviluppo alternativo attraversato da un territorio è quello della città statunitense di Pittsburgh. Fino al secondo dopoguerra, questa città era considerata la capitale d'oltreoceano dell'acciaio (non a caso era stata rinominata Steel City). Negli anni '50, metà della produzione siderurgica degli Stati Uniti era localizzata in questa cittadina della Pennsylvania.

La sua collocazione geografica a ridosso di importanti giacimenti di carbone e la sua caratterizzazione fluviale ne hanno favorito l'industrializzazione e l'inquinamento, nonché una storia ambientale ormai bicentenaria³¹¹.

Il primo Clean Air Act³¹² (Legge dell'Aria pulita), approvato negli Stati Uniti per le città di Pittsburgh e Gary è del 1963. Alla fine dell'Ottocento, la città registrò una crescita senza precedenti: la popolazione passò dai 43 mila abitanti del 1860 ai 533 mila del 1911. La produzione dell'acciaio durante i conflitti mondiali portò la popolazione della città al suo apice di 700 mila abitanti. Durante gli anni '70, la concorrenza dei mercati internazionali ha iniziato ad intaccare il primato di Pittsburgh e ha portato la città su un binario di declino produttivo. Nei primi anni '80, infatti, si persero quasi 150 mila posti di lavoro e la popolazione scese fino a quota 300 mila abitanti³¹³. Pittsburgh, oggi, occupa solo il 4% della forza lavoro nella siderurgia contro il precedente 40%.

Il tracollo dell'industria pesante ha ovviamente lasciato dietro di sé un paesaggio ricco di inquinamento e di scarse prospettive di sviluppo. Il livello di governo locale di Pittsburgh ha dovuto rapportarsi con un territorio che doveva reinventare la propria forma di

³¹⁰ *La rimodellazione dei paesaggi industriali della Ruhr*, di Guerrieri A. su <https://www.civiltadicantiere.it/>

³¹¹ Per una più completa trattazione della storia ambientale di Pittsburgh si rimanda all'indirizzo

<https://www.pittsburghgreenstory.org/html/hystory/html/>

³¹² <https://www.epa.gov/>

³¹³ Fonte: <https://www.lastampa.it/> del 23/09/2009

sostentamento e di sviluppo e recuperare un ambiente e un territorio pericolosamente inquinato. Tuttavia, l'azione delle autorità politiche locali è stata determinata nel favorire esplicitamente il mutamento e la lungimiranza di forti investimenti imprenditoriali³¹⁴ e scientifici.

I punti chiave della svolta di Pittsburgh sono soprattutto quattro:

1. Lungo periodo di incubazione e maturazione della coscienza ambientalista;
2. Sviluppo di poli universitari di eccellenza a livello internazionale;
3. Investimento in loco dei guadagni proveniente dall'attività siderurgica in attività di alto valore aggiunto con una visione più a lungo respiro;
4. Crisi dell'acciaio degli anni '80³¹⁵.

Si è puntato principalmente sulla tecnologia, la medicina, la cultura e lo spettacolo. Si è valorizzato il potenziale scientifico degli istituti accademici e, soprattutto, i gruppi imprenditoriali dell'industria hanno reinvestito economicamente nella rinascita della città, finanziando le università e le fondazioni locali.

Attualmente, infatti, Pittsburgh è una cittadina che vanta 35 college universitari e varie facoltà scientifiche estremamente all'avanguardia nel campo delle nanotecnologie, delle bioingegneria, della medicina³¹⁶. Parte del terreno di sviluppo futuro è stato ripensato attraverso nuovi ed innovativi progetti di green economy. Lo sviluppo urbano di edifici energeticamente autosufficienti è divenuto la normalità e numerose opportunità lavorative sono state create proprio nell'ambito della salvaguardia ambientale.

La particolare strada di sviluppo intrapresa da questa città, inoltre, ha fatto sì che, ad oggi, Pittsburgh riesca a sviluppare occupazione in un ventaglio molto ampio di settori che poco hanno a che vedere con il settore dell'industria pesante che aveva caratterizzato i decenni precedenti. Lo dimostrano i recenti dati forniti dallo United States Department of Labor (Dipartimento del Lavoro degli Stati Uniti) attraverso il Bureau of Labor Statistics³¹⁷ (Istituto di statistica del lavoro). Da marzo 2011 ad aprile 2012, i due settori che hanno creato più posti di lavoro nella zona di Pittsburgh sono stati l'istruzione e la sanità con 9600 unità aggiuntive. L'incremento di questi due settori, inoltre, è in costante aumento addirittura dal 1995. Va sottolineata anche la costante crescita di settori quali i servizi professionali, il commercio, i trasporti, le utilities, il tempo libero, l'ospitalità, le attività finanziarie. Si evince facilmente come sul lungo periodo questa zona degli Stati Uniti sia stata in grado di cambiare i suoi connotati occupazionali, sociali e strutturali e, ad oggi, risulta tra le città più vivibili e pulite degli Stati Uniti³¹⁸.

³¹⁴ Fonte: <https://www.repubblica.it/> del 27/10/2005

³¹⁵ <https://www.siderlandia.it/>

³¹⁶ Fonte: <https://www.corriere.it/> del 10/09/2009

³¹⁷ I dati sono integralmente consultabili all'indirizzo <http://www.bls.gov/ro3/cesqpitt.htm/>

³¹⁸ Fonte: Economist (<http://www.economist.com/>), 2009, Forbes (<https://www.forbes.com/>), 2007

Capitolo 6 – Conclusioni

Per concludere questo elaborato, prendo in prestito le parole di Alessandro Leogrande tratte dal libro *“Dalle macerie”*, il lavoro che sicuramente mi ha maggiormente influenzato, colpito e spinto a studiare la storia dello stabilimento e di riflesso quella della mia città natale.

“Viene in mente il Walter Tobagi che adotta per primo, in relazione a Taranto, l’espressione “metalmezzadro”. La Taranto che descrive Tobagi nel 1979, pochi mesi prima di essere ammazzato, è una città che presenta tutte le contraddizioni esplose nei trent’anni successivi: in una città che allora aveva il PIL pro capite più alto del Mezzogiorno, quel gigantismo industriale mostrava già chiaramente i suoi piedi d’argilla. Non solo perché, visto retrospettivamente, quello sviluppo siderurgico non avrebbe avuto lunga vita, incontrando presto la crisi del mercato mondiale. Il motivo era soprattutto un altro: la fabbrica appariva a Tobagi come una cattedrale nel deserto che aveva pochi rapporti con la città e la provincia limitrofa.”

La Taranto che descrive Leogrande, riprendendo gli scritti di Tobagi, è una città dilaniata da contraddizioni interne, divisa perennemente tra il lavoro e la salute, il benessere economico e l’aumento dell’incidenza dei tumori, infinite bellezze paesaggistiche e l’ammasso informe di acciaio e carbone che è la fabbrica.

Vivendo a Taranto si nasce con la consapevolezza della costante presenza della fabbrica, quell’impianto gigantesco diventa un panorama a cui gli occhi del cittadino si abituano, come se fosse un’appendice naturale della città.

Continuando a citare Leogrande, egli scrive che *“La fabbrica non dorme mai. È un concetto, questo, che ho fisso in testa, credo da sempre. L’imponenza degli altiforni, il loro eterno lavorio, è un’immagine costante delle notti tarantine. (...) Taranto finisce con il quartiere Tamburi, il resto è tutto ILVA. La campagna è violata dalla fabbrica e lei, la fabbrica, è sempre lì, sfinge metallica impassibile, fissa a osservare la città a cui ha dato lavoro e classe operaia e che ora lentamente sta conducendo con sé in una crisi irreversibile.”*

La crisi di cui parla Leogrande, esplosa nel 2012 e che ho cercato di ricostruire attraverso analisi oggettive e procedimenti giudiziari, ha ora portato Taranto ad essere la prima provincia italiana per emigrazione, terzultima nel 2018 per qualità della vita, nelle ultime posizioni per ricchezza e consumi, penultima per tasso di occupazione giovanile, oltre che la prima città per morti di tumore in Italia.

Se è vero che enormi passi avanti sono stati fatti, con una sempre maggiore attenzione alla questione ambientale e sanitaria, il percorso di Taranto ad oggi appare ancora lontano dall’essere definito e senza una prospettiva a lungo termine, costantemente obbligata a confrontarsi con la fabbrica.

Ho deciso di scrivere questo elaborato, scegliendo questo delicato tema, perché alle proteste e alle manifestazioni del 2012 ho partecipato, illuso che potesse essere finalmente quel cambiamento che la mia città aspettava da decenni. Ma io in primis mi sono accorto di conoscere poco quella storia che tanto aveva condizionato Taranto e le persone che ci vivevano. Anche io mi ero abituato alla vista della fabbrica, della Sfinge, convinto che una diversa prospettiva per Taranto non ci potesse essere. Questo lavoro per me è stato prima di tutto conoscere quel mondo, le sue contraddizioni, i suoi immensi problemi. È stato studiarne la storia, conoscendola a fondo e finendo per esserne ossessionato. Una ricerca che mi ha spesso lasciato inerte davanti ai dati dei morti, dell'incidenza delle malattie, dei problemi evidenti e contraddittori di una città, la mia. Questo lavoro vuole essere non solo un racconto basato su evidenze scientifiche, epidemiologiche e sentenze giudiziarie, ma anche un possibile studio per un futuro diverso per Taranto, convinto che questo possa essere possibile solo con la consapevolezza dei cittadini stessi, come nel mio piccolo ho cercato di fare.

Bibliografia

Libri e testi di riferimento

- Bonelli F., *Acciaio per l'industrializzazione. Contributi allo studio del problema siderurgico italiano*. Einaudi, Torino, 1982
- Romeo S., *L'acciaio in fumo. L'ILVA di Taranto dal 1945 a oggi*, Donzelli Editore, Roma, 2019
- Balconi M., *La siderurgia italiana (1945 – 1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*, Il Mulino, Bologna, 1991
- Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000
- Bianchi S., *Geometra Cito, sindaco di Taranto*, Kaos, Milano, 1996
- Leogrande A., *Dalle Macerie. Cronache sul fronte meridionale*, Feltrinelli Editore, Milano, 2018
- Lo Martire N., *Taranto, lo sviluppo amaro*, Schena Editore, Brindisi, 1994
- De Cataldo G., *Scritti preliminari per Terroni*, Sartorio, Pavia, 2006
- Foschini G., *Quindici passi*, Roma, Fandango, 2009
- Bonelli A., *Good morning diossina*, Green European Foundation, Milano, 2014
- De Sinno C. e Colucci F., *Salute e ambiente, fra diritto e cronaca*, Edizioni Kurumy, Lecce, Ottobre, 2015
- Cordani A., *Alla vigilia del codice Zanardelli. Antonio Buccellati e la riforma penale nell'Italia postunitaria*, Giuffrè Editore, Milano, 2008
- Padovani T., Pagliaro A., *Trattato di Diritto Penale – Reati contro l'incolumità pubblica. Parte speciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008
- Carinci F., *Diritto del Lavoro, Ambiente e Sicurezza del Lavoro*, Utet, Milano, 2007
- D'Angelo N., *Infortuni sul lavoro e responsabilità penale dopo le modifiche del TU*, Maggioli Editore, Rimini, 2009
- Triolo D., *I reati contro l'incolumità pubblica*, Key Editore, Frosinone, 2017
- Messina S. e Spinnato G., *Manuale di Diritto penale*, Giuffrè Editore, Milano, 2011
- Di Landro A., *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio*, Giappichelli Editore, Torino, 2018
- Piscitelli G., Russo M., *Viaggio di studio nella Ruhr*, Officina Emilia, Bologna, 2005
- Campetti L., *ILVA Connection. Inchiesta sulla ragnatela di corruzioni, omissioni, colpevoli negligenze, sui Riva e le istituzioni*, Manni Editore, Lecce, 2013

Articoli su periodici

- Horowitz J., *La crisi di Taranto è lo specchio dell'Italia*, “The New York Times”, Stati Uniti, Gennaio 2020, Tradotto per Internazionale n.1340
- Baduel U., *Nella trincea dell'ITALSIDER*, in “l'Unità”, 21 settembre 1969
- Cederna A., *Taranto in balia dell'ITALSIDER*, in “Corriere della Sera”, 13 Aprile 1972
- Bechis C., *Ambiente, Riva spenderà 181 miliardi*, in “Quotidiano di Brindisi, Lecce, Taranto”, 2003
- Tursi M., *Bonelli: qualcuno lavora per dividere, ma noi siamo alleati degli operai*, in “Corriere del Giorno”, 2012
- Brancaccio E., *Piatto d'acciaio*, in “Limes. Rivista italiana di Geopolitica”, 2014
- Castoldi F., *Il ritorno del disastro innominato*, in “Rivista Giuridica”, 2008
- Amoroso M., *Da 5 a 15 anni di pena per la fattispecie di «disastro»*, in “Guida al diritto”, 2015
- Centonze F., *Causalità attiva e causalità omissiva: tre rivoluzionarie sentenze della giurisprudenza di legittimità*, in “Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale”, 2001
- Brambilla F., De Filippis S., Di Domenico A., *Linee guida per la prevenzione della contaminazione da PCDD, PCDF e sostanze diossinasi in azienda agricola*, Istituto Superiore della Sanità, 2006
- Giannini M. S., *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in “Rivista Trimestrale Diritto Pubblico”, 1973
- Giannini M. S., *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e del territorio*, in “Rivista Trimestrale Diritto Pubblico”, 1975
- Maddalena P., *La scienza del diritto ambientale ed il necessario ricorso alle categorie giuridiche del diritto romano*, in “Rivista Quadrimestrale Diritto dell'Ambiente”, 2011
- Nebbia G., *Per una definizione di storia dell'ambiente*, in “Ecologia politica, Rivista telematica di cultura e politica”, 1999
- Gennaro V., Casella C., Garrone E., Orengo M., Puppo A., Stagnaro E., Viarengo P., Vercelli M., *Incidenza dei tumori maligni in un quartiere di Genova sede di un impianto siderurgico (1986-1998)*, Rapporti ISTISAN 2006
- Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009

Rapporti tecnici

- Neglia M., Sangiorgi A., Bordignon M. e Marescotti A., *Il disastro ambientale dell'ILVA di Taranto e la violazione dei diritti umani*, FIDH-Peacelink, Aprile 2018
- Cori L., *Se fossi una pecora verrei abbattuta?* Scienza Express, 2011
- Mataloni F. e altri, *Studio di coorte sulla mortalità e morbosità nell'area di Taranto*, Epidemiologia e Prevenzione, Ottobre 2012

Sitografia

- <https://www.comune.taranto.it/>
- <https://www.rivagroup.com/>
- <https://www.repubblica.it/>
- <https://www.minambiente.it/>
- <https://www.regione.puglia.it/>
- <https://www.salute.gov.it/>
- <https://www.gazzettaufficiale.it>
- <https://www.europa.eu/>
- <https://www.ilvataranto.com/>
- <https://www.cimolai.com/>
- <https://www.registri-tumori.it/>
- <https://www.arpa.puglia.it/>
- <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/>
- <https://www.tribunale.taranto.it/>
- <https://www.tribunale.milano.it/>
- <https://www.corporate.arcelormittal.com/>
- <https://www.siderlandia.it/>
- <https://www.epiprev.it/>
- <https://www.eea.europa.eu/>
- <https://www.cortedicassazione.it/>
- <https://www.courttribunalfinder.service.gov.uk/>
- <https://www.eur-lex.europa.eu/>
- <https://www.quirinale.it/>
- <https://www.cortecostituzionale.it/>
- <https://www.simone.it/>
- <https://www.iusinitinere.it/>
- <https://www.dirittoegiustizia.it/>
- <https://www.altalex.it/>
- <https://www.questionegiustizia.it/>
- <https://www.dirittopenalecontemporaneo.it/>
- <https://www.ristretti.it/>
- <https://www.diritto.it/>
- <https://www.brocardi.it/>
- <https://www.consulenzasinistri.it/>
- <https://www.iarc.fr/>
- <https://www.lexambiente.it/>
- <https://www.sanita.puglia.it/>
- <https://www.cgillecce.it/>
- <https://www.extramagazine.eu/>
- <https://www.filodiritto.com/>
- <https://www.camera.it/>
- <https://www.giustizia-amministrativa.it/>
- <https://www.percornigliano.it/>