

UNIVERSITA' DEGLI STUDI PERUGIA

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE
CORSO DI LAUREA SPECIALISTICA IN SCIENZE
POLITICHE – POLITICHE PUBBLICHE



TESI DI LAUREA

L'ILVA DI TARANTO TRA INTERESSI INDUSTRIALI E
POLITICHE AMBIENTALI

LAUREANDO
Gabriele Caforio

RELATORE
Prof. Enrico Carloni

Anno Accademico 2011/2012

Indice generale

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Introduzione | 3 |
| Capitolo 1 - L'ambiente tra politica e politiche pubbliche..... | 6 |
| 1.1 Strumenti preliminari per la programmazione ambientale..... | 6 |
| 1.2 Esiste una politica ambientale in Italia?..... | 12 |
| 1.3 Le origini italiane, le evoluzioni, gli attori coinvolti | 13 |
| 1.4 Strumenti e modalità del policy-making ambientale italiano | 20 |
| Capitolo 2 - Italsider, la gestione pubblica. Dalla nascita alla privatizzazione | 24 |
| 2.1 Premessa..... | 24 |
| 2.2 La nascita dello stabilimento..... | 26 |
| 2.3 Ampliamento dell'Italsider ed emergere della questione ambientale | 30 |
| 2.4 L'Italsider tra Magistratura e Ministero | 38 |
| 2.5 Il controllo pubblico: politiche miopi e ricatti occupazionali | 43 |
| Capitolo 3 - La gestione privata e gli ultimi risvolti | 46 |
| 3.1 Crisi e vincoli comunitari | 46 |
| 3.2 Nuovi scenari e lati oscuri..... | 47 |
| 3.3 Dal Piano di risanamento ambientale allo scoppio della Vertenza Ambiente | 51 |
| 3.4 La stagione delle intese | 55 |
| 3.5 Da una legge regionale agli anni più recenti | 60 |
| Capitolo 4 - Le evidenze degli ultimi anni: la stagione dei veleni. Esternalità, fallimento e costi umani..... | 68 |
| 4.1 Dalla teoria economica agli allevamenti tarantini..... | 68 |
| 4.2 Fisionomia del fallimento | 73 |
| 4.3 I costi umani e i Registri Tumori | 85 |
| Capitolo 5 - 2012: anno zero? | 95 |
| 5.1 La correlazione tra veleni e siderurgico | 96 |
| 5.2 La correlazione tra veleni e malattie | 100 |
| 5.3 Premesse di un sequestro | 105 |
| 5.4 Il sequestro e i nuovi impegni delle istituzioni | 108 |
| 5.5 Riassistenti, Questione Tamburi e nuova Aia. | 114 |
| 5.6 Salute e lavoro, Magistratura e ministero | 122 |
| Capitolo 6 - Utili esempi: riconversioni eco-compatibili e alternative di sviluppo | 133 |
| 6.1 Cornigliano: chiusura dell'area a caldo e riconversione del siderurgico... | 134 |
| 6.2 Il siderurgico VoestAlpine di Linz: compatibilità ambientale e fabbrica modello..... | 137 |
| 6.3 La rinascita della Ruhr tra rinaturalizzazione, innovazione e cultura | 139 |
| 6.4 Pittsburgh, da città dell'acciaio a città di ricerca e conoscenza..... | 144 |
| Capitolo 7 - Conclusioni | 147 |
| 7.1 Esiste una politica ambientale a Taranto? (E in italia?) | 147 |

| | |
|-------------------------------------------------------------|------------|
| 7.2 Taranto, quali prospettive di programmazione? | 151 |
| 7.3 Da Taranto all'Italia. Quale politica ambientale? | 156 |
| Bibliografia | 160 |
| Sitografia..... | 162 |
| Altre fonti..... | 163 |

Introduzione

«Il problema sociale non si risolverà senza risolvere la crisi ecologica»¹

Programmare le politiche pubbliche, qualunque esse siano, vuol dire affrontare e risolvere problemi sociali. Gli attori e i responsabili della programmazione devono essere in grado di percepire e interpretare i bisogni della società offrendo soluzioni, servizi e progetti di breve e lungo periodo. Per fare ciò, e soprattutto per farlo con risultati ottimali e duraturi, la programmazione pubblica deve saper guardare oltre i semplici risultati che portano un consenso immediato e deve essere in grado di risolvere le sfide che le si presentano, in ogni ambito del sociale, riuscendo a mantenere la necessaria trasversalità tra i suoi vari settori d'intervento.

Governare la “cosa” pubblica e programmare i vari aspetti del sociale e della vita di un individuo per raggiungere obiettivi di benessere collettivo costituisce una sfida nobile e difficilissima. Programmare le attività economiche, produttive e sociali, governarne gli interessi dei vari attori in campo, riuscire a difendere e regolare i diritti e i doveri di ciascun soggetto e di ciascun cittadino è impresa ardua. Tuttavia, la sfida è ancora più difficile se l'uomo, per non minare la sua stessa sopravvivenza, debba essere in grado di governare non solo i suoi bisogni classici ed effimeri ma anche tutte le sue attività, i cui risultati interferiscono con il suo stesso ecosistema vitale. Diventa difficile, per l'uomo, governare l'ambiente, preservarlo e garantire ad esso un futuro.

Questo lavoro prende ad esempio il caso dello stabilimento siderurgico Ilva di Taranto, ne ricostruisce la sua 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. Un caso scuola, tutt'altro che isolato nel Paese, che aiuta a far riflettere su quali prospettive di sviluppo e programmazione risultano più impellenti per la nostra economia e per il nostro benessere. Inoltre, ad oggi, il caso specifico mostra la piena validità

¹ Serge Latouche, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008, p. 94.

dell'affermazione iniziale. A Taranto, infatti, il problema sociale, un problema fatto di salute, lavoro e sviluppo, passa per la risoluzione del problema ambientale.

Sfida che diventa ancora più difficile ma indispensabile se si è nel bel mezzo di una crisi ambientale di dimensioni planetarie. Una crisi in termini di insostenibilità degli attuali modelli di sviluppo, una crisi fonte di ingiustizie e differenze, una crisi che mette in serio pericolo la salute degli individui, la qualità della vita e la sopravvivenza stessa della nostra casa, l'ambiente.

La crisi ambientale è ormai nella coscienza dell'opinione pubblica occidentale, quindi, di riflesso, anche nella politica; il dubbio rimane se lo è anche nelle politiche. Se anche essa può rappresentare un veicolo per il processo di razionalizzazione della programmazione pubblica in materia, non è detto che i risultati ottenuti siano efficacemente razionali e strategici per il nostro futuro. Il caso di studio del presente lavoro, infatti, prezioso anche dal punto di vista della longevità storica dell'esperienza descritta, racchiude in sé emblematicamente la rappresentazione di un fallimento, sociale, economico ed ambientale, della programmazione pubblica italiana in materia ambientale. Un'analisi necessaria per riflettere su quali modelli di sviluppo, di crescita e, probabilmente anche di decrescita, siano cruciali oggi per raggiungere un reale benessere e risolvere gran parte dei problemi sociali.

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 dei procedimenti della Magistratura. Si vedrà il ruolo degli attori man mano coinvolti, gli interessi in campo e le coalizioni di attori che spesso si sono formate nel corso degli anni all'interno dei processi di *policy*.

Il lavoro è suddiviso in due parti, nella prima si ricostruisce l'ossatura teorica necessaria alla comprensione e all'analisi del caso (capitolo 1) e le vicende storiche relative ai due principali periodi di gestione pubblica (capitolo 2) e gestione privata (capitolo 3) dello stabilimento. La seconda parte ricostruisce le

evidenze scientifiche, epidemiologiche ed economiche che dimostrano il fallimento indotto dall'esternalità negativa dell'acciaieria (capitolo 4), ripercorre dettagliatamente il 2012, “anno zero” dell'Ilva, (capitolo5), propone degli esempi di riconversioni industriali e programmazioni alternative dello sviluppo locale (capitolo 6) e, infine, nel capitolo finale (capitolo 7) si propone un esempio di programmazione pubblica che possa essere risolutiva del caso tarantino avviando una riflessione su quale modello di politica ambientale e di sviluppo possa essere ad oggi auspicabile.

Capitolo 1 - L'ambiente tra politica e politiche pubbliche

1.1 Strumenti preliminari per la programmazione ambientale

Il linguaggio comune, in Italia, compie un uso troppo generalizzato della parola *politica*. Nella stessa, infatti, si è soliti racchiudere due significati: da una parte la politica intesa come l'attività svolta da partiti, gruppi e istituzioni in seno allo Stato, dall'altro la politica intesa come una specifica linea di intervento in un determinato ambito (politica economica, politica ambientale, politica del lavoro, e così via). Nella lingua inglese, invece, si rintraccia la corretta differenziazione terminologica tra i due significati. Infatti si parlerà di *politics* per riferirsi a tutto l'insieme di fenomeni e relazioni che si instaurano tra vari soggetti per la conquista e l'esercizio del potere e di *policy* quando ci si riferisce all'insieme di azioni che vengono fatte o non fatte da un governo in un determinato settore.

Prima di entrare nel merito di ciò che implica l'accostamento della parola *ambiente* ai termini della politica, è utile delineare meglio il raggio d'azione dei termini in questione. Per delineare cosa è una politica pubblica si può fare riferimento ad alcune particolari definizioni che ci vengono fornite dagli studi della politica e delle politiche. Sarebbe riduttivo, infatti, fermarsi solo alla comune convergenza di molti autori che definiscono pubbliche le politiche quando esse vengono prodotte da autorità pubbliche e/o di governo intese in senso ampio. Gli studiosi francesi Mény e Thoenig pur giungendo ad una generica definizione di politica pubblica come «il prodotto dell'attività di un'autorità provvista di potere pubblico e di legittimità istituzionale²», partono da un'attenta messa a fuoco dei contenuti e degli effetti dell'intervento pubblico. «I pubblici poteri sono fatti per agire. Un comune, un ministero, un parlamento (ciascuno a suo modo e con modalità diverse) fanno uso dell'autorità loro conferita. Si adottano misure, si stanziavano risorse, si impongono costrizioni nelle materie più diverse, dalla pubblica sicurezza alla cultura [...]. L'analisi delle politiche pubbliche non è altro

² Mény e Thoenig, 1989, trad. it. 1991, p. 105, in Gianfranco Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 256.

che lo studio dell'azione delle pubbliche istituzioni in seno alla società³»

Un'altra definizione più celebre, frutto di un'acuta e sottile analisi, è quella dello studioso americano Easton, secondo cui «la politica è la modalità autoritativa di allocazione dei valori⁴». Questa definizione, dove per allocazione di valori si intendono le decisioni imperative, racchiude meglio l'ambito entro cui i sistemi politici si legittimano, formulano decisioni, regolamentano, distribuiscono e redistribuiscono le risorse, i costi e i benefici in seno alla società. Sempre Easton ribadisce che «una politica pubblica [...] consiste in una rete di decisioni e di azioni che alloca valori⁵», in un contesto democratico azioni e decisioni sono legittimate dall'esigenza di trovare soluzioni a problemi di comune interesse, pubblici, della collettività. È dentro quest'ottica, quindi, che si può accostare al meglio il termine ambiente al mondo della politica. Accostamento ben riassunto nella definizione fornita da Lewanski, secondo cui: «la politica ambientale ricomprende l'insieme degli interventi posti in essere da autorità pubbliche e da soggetti privati al fine di disciplinare quelle attività umane che riducono la disponibilità di risorse naturali o ne peggiorano la qualità e la fruibilità⁶».

Prima di addentrare la discussione nei dettagli propri della politica ambientale è necessario soffermarsi sulla tendenza contemporanea degli studi delle politiche pubbliche in materia ambientale che hanno inquadrato la questione come un problema di *policy*. Infatti, la crisi ambientale, che il nostro pianeta sta vivendo sotto diversi aspetti, ha implicato che la domanda di intervento e/o regolazione ambientale sia notevolmente aumentata negli ultimi decenni. Si esigono sempre più risposte dai sistemi politici. E tale esigenza è ancora più forte anche in virtù del fatto che molti aspetti della crisi ambientale contemporanea sono l'effetto degli sviluppi di particolari modelli di produzione e sfruttamento delle risorse che gli stessi sistemi politici, soprattutto quelli occidentali, hanno attuato nel corso

³ Mény e Thoenig, 1989, trad. it. 1991, p. 7, in Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, p. 13.

⁴ Easton (1965, 1969) in Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, p. 14.

⁵ Easton, 1953, p. 130, in Treccani Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004).

⁶ Rodolfo Lewanski, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 34.

dell'ultimo secolo. Modelli che non hanno mai avuto la coscienza del fatto che un domani potessero intaccare l'ambiente o avessero avuto l'obbligo di rapportarsi con essa e, anche recentemente, quando parte di questa coscienza è maturata la risposta dei vari sistemi politici non è stata molto soddisfacente. «Si è dovuto prendere atto che i risultati appaiono ben al di sotto delle aspettative di una rapida soluzione e soprattutto ancora lontani dall'assicurare livelli ambientali adeguati un po' in tutti i paesi industrializzati. La politica ambientale si è dimostrata assai più intrattabile di quanto inizialmente stimato⁷». Le risposte dei governi e i loro processi di *policy* si sono dimostrati spesso lenti e, almeno in parte, incapaci di fornire validi *output* di programmazione rispetto alla domanda (*input*) proveniente dalla società. Lo stesso Lewanski, già nel 1997, afferma infatti che la politica ambientale ha spesso affrontato solo i problemi più visibili, quelli emergenziali o quelli più facilmente trattabili, con risposte programmatiche che, spesso, hanno preso in considerazione solo singoli ambiti di intervento (es.: aria, acqua, suolo) senza una programmazione integrata. Questa mancanza di prospettiva organica si rifletterà, come si vedrà più avanti, anche nelle poche normative e programmazioni prodotte dal sistema politico italiano in campo ambientale.

Per comprendere e al tempo stesso disporre degli strumenti di indagine utili a delineare l'ambito di una *policy* si fa riferimento alle coordinate individuate negli studi di Bulsei che delineano sia il ciclo di vita tipico delle fasi caratteristiche di una politica che i suoi settori cruciali dal punto di vista analitico. Le fasi caratteristiche⁸ sono cinque:

- emergere del problema che sollecita l'intervento pubblico (*input* sociale);
- ingresso del problema nell'agenda politica (dai dibattiti parlamentari a tutte le possibili sedi di discussione degli attori interessati);
- formulazione di proposte e adozioni di programmi (decisioni, atti normativi);

⁷ Rosenbaum, 1991, in Rodolfo Lewanski, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 31.

⁸ Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, pp. 21-22.

- attuazione dei programmi (con interazione tra attori interessati, pubblici e non);
- valutazione dei risultati.

Sul piano analitico⁹ invece la politica pubblica, inquadrata in un insieme più o meno coerente, integrato e formalizzato di decisioni, viene definita da quattro elementi principali che rappresentano il campo di vita e azione di una *policy*:

- il contenuto sostanziale, cioè il riferimento ad uno specifico settore di problemi e soluzioni (l'ambiente, il fisco, ecc...);
- il programma normativo, ovvero l'espressione degli obiettivi e delle intenzioni dei *policy makers* sia di breve che di lungo periodo;
- il fattore autoritativo, cioè il carattere istituzionale delle tipologie di strumenti politico-amministrativi impiegati;
- la giurisdizione sociale ovvero l'ambito di influenza dei provvedimenti che si adottano, cioè chi viene interessato dall'azione pubblica, da una specifica categoria sociale ad un'intera collettività come nel caso dell'ambiente.

Questa impostazione teorica consente di fornire una valida spiegazione di due elementi fondamentali della relazione tra politica e ambiente. Elementi che al tempo stesso forniscono da un lato l'idea dell'ambito di discussione di programmazione politica che si apre, o che si dovrebbe aprire, attorno alla questione ambientale e dall'altro danno un *input* ad una discussione, ormai diventata cruciale e necessaria, in materia di programmazione ambientale. Si tratta delle caratteristiche di pervasività delle questioni ambientali e della contemporaneità di una crisi ambientale che i nostri sistemi politici devono affrontare. Le problematiche ambientali, per la caratteristica intrinseca nel loro stesso nome, «non rispettano i confini degli stati, delle competenze amministrative

⁹ Meny, Thoenig, 1989; Bulsei, 2003, 2004, in Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, pp. 22-23.

e della proprietà¹⁰». Per contro, i costi, già in gran parte certi, sono fronteggiati da benefici incerti, diffusi e dilazionati nel tempo. Questa pervasività costituisce sia la potenziale strategica che il motivo di maggiore difficoltà di sviluppo della programmazione ambientale nell'ambiente politico-amministrativo. Un ambiente in cui tempi e ambiti d'azione sono spesso dettati dal consenso e dalla propensione ad ottenere risultati immediati e visibili. L'altra caratteristica primaria cui si fa riferimento è quella, come anticipato, del ritrovarci, inconfutabilmente, dinanzi ad una crisi ambientale, con tratti somatici che avvolgono l'intero pianeta. Da qui la necessità della consapevolezza di cosa implichi realmente “disciplinare quelle attività umane che riducono la disponibilità delle risorse naturali o ne peggiorino qualità e fruibilità”.

La cornice preliminare delle caratteristiche proprie delle politiche, viene ora completata dal quadro organico di tutti i tratti distintivi propri della problematica ambientale. A tal fine si fa riferimento alla valida illustrazione fatta da Lewanski¹¹:

- Scarsa visibilità. Molte delle problematiche ambientali non sono percettibili rapidamente dai canali sensoriali di relazione tra individuo e ambiente che lo circonda. Anche le problematiche a carattere globale necessitano spesso di studi e ricerche per manifestarsi, con tempistiche variabili;
- Tempi sfalsati. Dissonanza tra i tempi dei processi politici e di *policy* e quelli dei processi ambientali. I primi spesso in balia della ricerca di consenso elettorale a breve termine e i secondi che invece necessitano di visioni multi-periodo, a breve e, soprattutto, a lungo termine;
- Elevato contenuto tecnico-scientifico. Rispetto ad altre politiche settoriali, le tematiche ambientali spesso necessitano di conoscenze e saperi tecnico-scientifici molto elevati dovuti al necessario rapido aggiornamento della

¹⁰ Luigi Pellizzoni, Giorgio Osti, *Sociologia dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 235.

¹¹ Rodolfo Lewanski, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 36-40.

conoscenza dei problemi e delle possibili soluzioni (tema questo in cui si delinea spesso un “ruolo” particolare, come si vedrà anche nel caso di studio, della scienza nell'arena degli attori decisionali);

- Incertezza. Il livello delle informazioni necessarie spesso costringe, o rallenta, l'azione dei *policy-makers* a decisioni contraddittorie, dettate dall'incertezza, o all'adozione di sempre ulteriori precauzioni per prevenire le incognite e i danni;
- Costi concentrati e benefici diffusi. Come anticipato, i costi degli interventi in campo ambientale sono certi, o comunque quantificabili, e immediati, i benefici invece sono spesso diffusi (possono riguardare collettività dalle dimensioni variabili), incerti e dilazionati nel tempo;
- Interdipendenza elevata. Le tematiche ambientali, come molti altri temi delle politiche pubbliche, pervadono diversi ambiti di intervento da quello economico e produttivo a quello sociale e politico. Non c'è un settore ricollegabile direttamente all'ambiente perché essa racchiude, anche fisicamente, l'intera vita e le diverse relazioni sociali di un individuo.

A questa trattazione è utile aggiungere che esistono altre due caratteristiche distintive, entrate ormai nella consapevolezza di gran parte dell'opinione pubblica: la caratterizzazione dell'ambiente come bene comune e il possibile verificarsi, in caso di problematiche ambientali, di fenomeni di esternalità. «Molte risorse ambientali sono inoltre liberamente disponibili: non è possibile o è difficoltoso impedirne l'uso. Ciò che non è oggetto di proprietà (statale o privata) è tradizionalmente considerato cosa di nessuno, di cui chiunque può appropriarsene [...]. Le risorse che presentano questo problema stanno aumentando di numero. Una quantità crescente di beni pubblici (non escludibili e non sottraibili) si sta infatti trasformando in beni comuni (non escludibili¹² ma sottraibili)¹³». L'aria del

¹² Un bene (o un servizio) è rivale, o sottraibile, quando il consumo da parte di un soggetto non può essere condiviso anche da un altro (es.: se Tizio mangia una mela Caio non può mangiarla. In questo caso esiste anche l'offerta o il consumo congiunto di uno stesso bene, implicando però un costo ed una fruibilità condivisa). Un bene (o un servizio) è escludibile se può esserne regolamentato il suo consumo. Per la trattazione completa dei meccanismi di decisione e

pedone è anche l'aria delle ciminiere di un industria, per questo c'è una «crescente necessità di regolamentazione riscontrabile nel rapido sviluppo delle politiche ambientali¹⁴». Tuttavia, questa impostazione, solo recentemente inizia a vedere la luce nei riferimenti normativi o negli orientamenti amministrativi soprattutto di carattere internazionale. Un elemento che favorisce il consolidamento di questa impostazione «è rappresentato dall'inquadramento del diritto all'ambiente tra i diritti fondamentali della persona». Parlando invece di esternalità ci si riferisce a quella caratteristica, propria di alcuni fenomeni ambientali o di inquinamento, che scarica una serie di costi non previsti o non tenuti in conto, da chi causa quei fenomeni, sul territorio, sull'ambiente circostante o sulle altre risorse sociali, ambientali ed economiche. Aspetto, questo, che implicherebbe, sia un'attenta considerazione di questi costi da parte di chi inquina o comunque provoca un esternalità attraverso la sua attività e sia una considerazione da parte dei decisori pubblici. Su questa caratteristica, centrale nel caso tarantino, si tornerà ampiamente, anche sotto il profilo prettamente economico, nel capitolo 4, infatti, una delle conseguenze economiche dell'esternalità è proprio quella di portare a situazione di fallimento il sistema economico in cui si riversa.

Si sono delineati fin qui quegli strumenti teorici e quelle definizioni che rappresentano un patrimonio di partenza con caratteristiche trasversali tra qualsiasi sistema politico, organismo internazionale o soggetto che si occupa di programmazione pubblica in materia ambientale. Dal prossimo paragrafo in poi si tenderà ad evidenziare e delineare le caratteristiche del caso italiano attraverso la sua storia, quella dei suoi attori e dei suoi modelli tipici di intervento. Si cercherà, inoltre, in maniera critica e costruttiva, lungo tutto il presente lavoro e soprattutto attraverso la ricostruzione delle vicende del caso di studio tarantino, la risposta alla domanda di partenza del prossimo paragrafo.

dell'economia nell'ambito dei beni pubblici si rimanda a Paolo Bosi, a cura di, Corso di scienza delle finanze, Bologna, Il Mulino, 2010.

¹³ Luigi Pellizzoni, Giorgio Osti, *Sociologia dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 235.

¹⁴ *Ivi.*

1.2 Esiste una politica ambientale in Italia?

«Se si considerano quali elementi sufficienti le semplici dichiarazioni d'intenti, o l'istituzione di un'apposita struttura burocratica, occorrerà trarre conclusioni affermative. Se, viceversa, si pongono soglie molto severe e si esige la compiuta attuazione di iniziative coordinate, allora solo una piccola parte dell'intervento pubblico sopravviverà alla prova»¹⁵.

La riflessione che si è riportata ha ovviamente una valenza interdisciplinare, ovvero può essere posta dinanzi a qualsiasi materia o ambito di intervento della programmazione pubblica. In questa sede la si rapporta alla materia ambientale e al caso italiano. Come anticipato, la risposta non può essere immediata. Tuttavia, si è preferito porre questa domanda fin dall'inizio affinché la risposta venga data dalle vicende e dalle casistiche ricostruite nei vari paragrafi. Le conclusioni (e le risposte), con una prospettiva propositiva, verranno tratte nei paragrafi finali. Il caso di studio del siderurgico tarantino Ilva (ex Italsider) di Taranto è stato appositamente scelto sia perché emblematico ed estremamente efficace nel rispondere al quesito sia perché rappresenta, purtroppo, un caso tutt'altro che isolato nel territorio italiano.

1.3 Le origini italiane, le evoluzioni, gli attori coinvolti

Esula dagli intenti di questo paragrafo ricostruire integralmente la nascita e l'evoluzione della politica ambientale a livello internazionale o europeo. Tuttavia, si farà riferimento alla cornice internazionale per creare la giusta collocazione del caso italiano sia in termini di origine di alcune normative nazionali che di implicazioni dovute ad una struttura multi-livello tra Stati e altri organismi esteri o sovranazionali. Ci si concentrerà, invece, sulla sensibilità e sulle risposte che il nostro sistema politico ha avuto nel corso degli ultimi decenni attorno alla materia ambientale; quali sono state le tappe evolutive e gli attori man man mano coinvolti o creati appositamente, e, in un'ottica che travalica i confini nazionali, quali sono

¹⁵ Regonini, 1989, p. 315, in Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, p. 22.

le differenze temporali con altri paesi.

Prima di ripercorrere le date italiane, la nostra Costituzione ha un riferimento piuttosto blando a ciò che concerne la materia ambientale. Difatti, i riferimenti sono solo due: tra i principi fondamentali si trova, all'Articolo 9, la generica “tutela del paesaggio” e, nel nuovo Titolo V della Costituzione, riformato nel 2001, il riferimento, all'Articolo 117, della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”. Sempre nello stesso articolo, rientra tra le materie di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”.

Tuttavia, alcune misure di tutela ambientale, paesaggistica e culturale vengono adottate già all'inizio dello scorso secolo attraverso l'istituzione dei primi parchi nazionali italiani (Abruzzi e Gran Paradiso nel 1922, nel 1934 il Circeo e nel 1935 lo Stelvio). Il primo embrione, per via della sua scarsa applicazione, di una normativa di tutela paesaggistica è la Legge 1497 del 1939. Gli studiosi¹⁶ collocano la data di nascita della materia ambientale in Italia attorno alla metà degli anni '60, quando compare una norma come la Legge 936 del 1965, in materia di pesca marittima, che ha, per la prima volta, il termine “inquinamento” al suo interno. E' però unanime la valutazione che si tratti di una norma con finalità soprattutto di tutela commerciale piuttosto che ambientale. Il lavoro di Lewanski (1997) ha ricostruito 4 tappe principali di evoluzione storica della materia ambientale in Italia, tappe scandite o da particolari eventi normativi e ambientali o costitutivi di nuovi attori istituzionali. Passaggi significativi e fondamentali che hanno delineato la caratterizzazione della politica ambientale italiana.

Il *primo periodo* va dagli anni '60 fino alla metà degli anni '70. Periodo in cui timidamente nasce la questione ambientale nella cornice del cosiddetto *boom* economico, successivamente ridimensionato dalla storiografia¹⁷. Fino agli anni '60

¹⁶ Rodolfo Lewanski, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 41.

¹⁷ Bulsei, 1990, 1993; Lewanski, 1992, 1997, in in Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, p. 63.

gli articoli 216 e 217 del Testo unico delle leggi sanitarie costituivano l'unica normativa utile in materia di contenimento dell'inquinamento. Altri riferimenti sono costituiti dal Regio Decreto 147/27 regolante l'impiego di gas tossici e dall'articolo 674 del codice penale che regola il “getto pericoloso di cose”¹⁸. Il vero «anno zero» del difficile avvio della politica ambientale italiana è rappresentato dal 1966, anno di approvazione della Legge 615, cosiddetta “antismog”, che per la prima volta contiene delle specifiche finalità di contenimento degli inquinamenti. Tuttavia, come si vedrà bene anche più avanti attraverso le ricostruzioni storiche del caso tarantino, questa legge è già portatrice, fin dalla nascita, di ritardi attuativi. Infatti diviene operativa con cinque anni di ritardo, grazie a tre decreti attuativi del 1971. Da questi decreti è affidato alle Province un nuovo ruolo di salvaguardia e monitoraggio ambientale e si vedranno inoltre le implicazioni della normativa con l'attività dello stabilimento siderurgico. A livello nazionale la norma ha però una portata limitata, riferendosi solo alle aree urbane con situazioni di grave inquinamento. Altre tipologie di aree possono essere incluse con provvedimenti della CCIA (Commissione Centrale contro l'Inquinamento Atmosferico) istituita dalla stessa legge presso il Ministero della Sanità. Non si indicano limiti per la qualità dell'aria se non per il settore del riscaldamento. Le emissioni delle aree produttive devono essere singolarmente regolate dai Comitati regionali. Le amministrazioni locali sono incaricate di compiti di monitoraggio dell'aria ma non ricevono alcun finanziamento. La legge costituisce principalmente una risposta alle emergenze segnalate da alcune autorità locali, i risultati sono rintracciabili soprattutto nella riduzione dell'anidride solforosa e nei materiali particolati delle aree urbane. «Nel complesso la politica di settore appare ancora fortemente limitata dall'esigenza di fronteggiare situazioni acute determinatesi in ben delimitate aree»¹⁹.

A livello istituzionale, nel 1971 viene costituito, presso il Senato, un Comitato per

¹⁸ Su questo specifico articolo si tornerà più avanti nel corso della ricostruzione delle vicende storiche del siderurgico tarantino perché è stato applicato in alcuni procedimenti a carico dei gestori degli impianti.

¹⁹ Rodolfo Lewanski, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 44.

i problemi dell'ecologia ed è del 1973 la Prima relazione sulla situazione ambientale del paese.

Il *secondo periodo* individuato da Lewanski ha come anno di riferimento il 1976, per tre eventi particolari: viene approvata una normativa nel campo degli inquinamenti idrici, le regioni ricevono maggiori poteri e si verifica il grave incidente di Seveso.

La cosiddetta Legge Merli, n. 319 del 1976, stabilisce una nuova normativa per controllare le acque dagli inquinamenti. Si inizia a sentire da questo momento l'influenza della Comunità Europea che fa sì che anche il nostro ordinamento si doti di alcuni elementi normativi in materia ambientale. La circolare del Ministero della Sanità n. 3 del 1977 fissa le caratteristiche qualitative delle acque potabili, a questa si aggiunge nel 1982 (dpr 915) una normativa sui rifiuti solidi, la Legge 979 del 1982 in difesa dei mari e delle coste e la Legge 431 del 1985 in materia di tutela del paesaggio. Le ratifiche, in questo periodo, di varie convenzioni internazionali favoriscono il proliferare di ulteriori provvedimenti mirati.

Come anticipato, alle regioni ordinarie vengono attribuiti nuovi poteri, nascono infatti in seno alle amministrazioni locali, nella scena degli attori istituzionali, i primi apparati tecnico burocratici delle Unità Sanitarie Locali (che con l'istituzione, nel 1978, del Servizio Sanitario Nazionale ricevono compiti di tutela ambientale e prevenzione) e i primi assessorati specifici. A completare il quadro concorrono, purtroppo, l'incidente industriale di Seveso e le prime proteste anti-nucleare che gettano le basi per la legittimazione pubblica del movimento ambientalista italiano, fino ad allora ancora embrionale e ristretto. Da questo momento prende visibilità e contemporaneamente, assieme agli incidenti, contribuisce ad accrescere la consapevolezza della materia in seno all'opinione pubblica.

Il *terzo periodo* parte dal 1986, anno di istituzione di uno degli attori più rilevanti: il Ministero dell'Ambiente. Secondo Lewanski (1997) costituisce un salto di qualità non tanto dal punto di vista dell'apparato burocratico più accentrato quanto dall'emergere di un soggetto portatore di interessi propri in questo campo. Oltre

all'istituzione di particolari tipologie di tasse ambientali, prende avvio una prassi d'azione del Ministero che si rifletterà ampiamente nelle vicende tarantine. Si tratta della stipula di contratti di programma con gli attori economici del paese e intese di programma con le Regioni. Per Taranto, infatti, ci sarà una vera e propria “stagione delle intese” che si protrarrà per diversi anni. Ovviamente inizia anche una prima forma di programmazione della spesa pubblica ambientale e si avvia una più nutrita attività legislativa²⁰. Di particolare importanza anche l'azione ministeriale volta alla promozione della ricerca scientifica della formazione in campo ambientale di concerto con il Ministero della Ricerca.

A caratterizzare il 1986, però, c'è anche il tragico incidente nucleare di Chernobyl che oltre ai suoi devastanti effetti sanitari aumenta l'attenzione dell'opinione pubblica di tutta Europa. L'anno dopo, infatti, l'Italia, attraverso un referendum, a larga maggioranza vota contro la produzione di energia nucleare sul territorio italiano.

È sempre del 1986 la fondazione ufficiale della Federazione dei Verdi che raggruppa tutte le liste politiche verdi presenti fino a quel periodo, oltre al principale attore amministrativo (il Ministero), quindi, nasce anche in Italia il partito politico rappresentativo delle specifiche istanze ambientali.

Il *quarto periodo* individuato è quello racchiuso negli anni della cosiddetta “seconda repubblica”, all'indomani di Tangentopoli. Periodo questo che vede un progressivo eclissarsi dell'istanza ambientale e dello stesso ruolo del Ministero. Nella tornata elettorale del 1996 è incluso anche il partito dei Verdi, tuttavia, negli anni seguenti si assiste a provvedimenti di condoni edilizi e depenalizzazione dei reati di inquinamento delle acque, normativa quest'ultima in parte rientrata nel Decreto 537/94. Il governo Dini, in carica per pochi mesi dal 1995 al 1995, primo caso di governo tecnico della storia repubblicana, in un'ottica di riduzione dei ministeri ha accorpato le funzioni del Ministero dell'Ambiente a quello dei Lavori Pubblici. È nella tornata elettorale del 1996, vinta dalla coalizione dell' “Ulivo”

²⁰ Per una completa trattazione delle normative attuate in questo periodo dal Ministero si faccia riferimento a Lewanski (1997).

che il Ministero viene affidato ad un esponente dei Verdi.

Molto importante l'istituzione, nel 1993, delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA) che hanno tolto le funzioni in materia ambientale che erano state assegnate ai Presidi Multizonali di Prevenzione (PMP) delle USL. Alle agenzie sono oggi affidati compiti di controllo, monitoraggio ambientale, prevenzione e analisi chimica e/o batteriologica, sviluppo e promozione. Ruoli che si intrecciano coi i vari processi di *policy* ambientale e con i provvedimenti normativi o autorizzativi propri del nostro sistema di intervento in materia ambientale. Il ruolo dell'ARPA Puglia sarà ampiamente trattato nel presente lavoro per la ricostruzione delle sue attività nel caso di studio tarantino.

Si potrebbe ora aggiungere un *quinto periodo* per racchiudere gli eventi dell'ultimo decennio in cui spesso altri attori al di fuori di quelli istituzionali finora citati si sono in parte sostituiti o sono stati ulteriori protagonisti nella materia ambientale. Alle volte, infatti, ci sono state mancanze di controlli adeguati o più generalmente si è profilata l'azione di un apparato tecnico-amministrativo appiattito solo su interventi e regolamentazioni di breve periodo con una scarsa strategia di lungo periodo. A tal fine, come si vedrà, il caso dell'Ilva (ex Italsider) è emblematico. Ci si riferisce alle azioni svolte dalla Magistratura e al ruolo assunto dal movimento ambientalista nel coinvolgere e amplificare la conoscenza proveniente dal mondo scientifico e la partecipazione dell'opinione pubblica ai processi decisionali. Questi ultimi, saranno tutti attori cruciali dell'ultimo decennio tarantino ricostruito nei capitoli seguenti.

A parte queste valutazioni, nel 2008 è stato istituito con la Legge n. 133 l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale. Esso è un istituto di ricerca vigilato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nato dall'accorpamento di tre istituti specifici per ambiente, mare e fauna selvatica preesistenti.

Il 2011 ha dimostrato ulteriormente la presa di coscienza della società civile e dell'opinione pubblica sulle tematiche ambientali e sulla possibilità di prendere parte attivamente ai processi decisionali attraverso l'energica votazione di due

referendum popolari sulla difesa dell'acqua come bene comune e sulla rinnovata presa di posizione contro il nucleare. La battaglia contro i profitti sulle gestioni idriche, ad oggi ancora in corso per la difesa del risultato referendario, ha favorito ulteriormente nel nostro paese lo sviluppo della concezione dell'ambiente come bene comune, collettivo e da preservare.

Prima di vedere, nel prossimo paragrafo, i modelli di intervento e la strumentazione tipica del caso italiano, è necessario inquadrare la storia della nostra politica ambientale nel contesto estero di riferimento, delle sue tempistiche e delle sue tendenze. Un quadro riepilogativo sui risultati e sulle *performances* ambientali italiane, anche alla luce del caso di studio, sarà fatto nell'ultimo capitolo.

Le tappe normative e amministrative prese qui in considerazione per descrivere lo sviluppo della politica ambientale italiana sono già sufficienti per iniziare ad avere un quadro di comparazione con le tempistiche degli altri paesi. «L'approvazione della legge italiana in tema di inquinamento atmosferico», la cosiddetta legge “antismog” del 1966, «segue di 10 anni la prima legislazione in materia approvata da un paese industrializzato (la Gran Bretagna)»²¹. La portata della nostra normativa, inoltre, è anche ristretta e per i decreti attuativi passano ulteriori anni. Per una legge più integrata come la legge “Merli” bisogna attendere la fine degli anni '70. La Gran Bretagna inizia a legiferare in questo settore già nel 1945, la Germania nel 1957, la Francia nel 1964, l'Olanda e la Svezia nel 1969. In Inghilterra sono in vigore disposizioni in tema di rifiuti industriali dal 1958, in Francia dal 1964, in Italia dal 1982. In tema di rumore la normativa italiana è del 1995, in Germania e Gran Bretagna del 1974. La procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) è stata istituita negli Stati Uniti nel 1969, in Italia nel 1986²².

Sul merito della formazione del nuovo ministero è emersa una tendenza a leggerne l'istituzione come una razionalizzazione delle competenze. Una struttura

²¹ Rodolfo Lewanski, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 67.

²² *Ivi.*

nata con l'intento di accorpare funzioni e coordinare attività prima disperse in una miriade di luoghi. «In realtà, anche dopo la creazione del Ministero dell'Ambiente non è venuta meno la tradizionale ripartizione di competenze tra i vari dicasteri, gelosi custodi delle proprie prerogative²³». Come si è visto anche con la redistribuzione delle competenze a seguito della riforma costituzionale del 2001 e soprattutto in seguito all'istituzione delle Agenzie regionali (ARPA) nel 1993, l'accentramento amministrativo in materia in realtà non c'è, esso è contenuto da una forte redistribuzione di competenze. «Attualmente sono soprattutto le Agenzie regionali a costituire l'ossatura della rete territoriale di controllo e informazione ambientale»²⁴. Non a caso si noterà nelle vicende tarantine un forte protagonismo delle amministrazioni locali e dei loro apparati nei processi di *policy*.

Il quadro evolutivo di questa politica di settore italiana viene integrato, nel prossimo paragrafo, dal quadro delle strumentazioni e delle modalità di intervento principali della programmazione pubblica ambientale. “Cassetta degli attrezzi” necessaria ad inserire e ricollegare il caso di studio con l'evoluzione in materia del nostro paese. Altre valutazioni sull'efficacia delle forme d'intervento sono rimandate, come anticipato, all'ultimo capitolo.

1.4 Strumenti e modalità del *policy-making* ambientale italiano

Le peculiarità della tematica ambientale esposte nel primo paragrafo e il progressivo consolidarsi, recentemente, di una consapevolezza dell'ambiente come bene comune costituiscono la premessa entro cui dovrebbero svilupparsi gli stili e le modalità dell'intervento pubblico. L'interdipendenza tra politiche ambientali, tese quindi a tutela di un interesse comune e alla regolazione di quelle attività umane che intaccano le risorse naturali dell'uomo, ed altri campi dell'intervento pubblico può dare luogo da un lato «a seconda dei casi, a dinamiche cooperative o conflittuali (si pensi al dilemma ambiente/occupazione), dall'altro la tutela dell'ambiente può essere intesa come una sorta di *meta-policy*: la cornice indispensabile nella quale dipingere il quadro di uno sviluppo

²³ Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, p. 65.

²⁴ *Ibidem*, p. 66.

sostenibile dell'economia e della società sia a livello locale che globale²⁵»

Dentro questa impostazione, l'arena degli attori coinvolti tenderà in futuro ad essere e più affollata di soggetti portatori dei più svariati interessi. Risulta quindi indispensabile conoscere quali sono le principali componenti di intervento su cui si basa la politica ambientale italiana. A tal proposito Lewanski²⁶ (1997) ha sintetizzato tre componenti principali: regolativa, organizzativa-procedurale e distributiva.

La prima componente è una tra le più utilizzate dal caso italiano, infatti gran parte della strumentazione italiana «si basa su prescrizioni, in positivo o negativo, di tipo “comando e controllo”, nei confronti degli “inquinatori” cui vengono indicati i comportamenti consentiti o vietati» attraverso limiti di emissione o indicazione di caratteristiche specifiche di specifici prodotti o tecniche produttive. Prassi ampiamente utilizzata recentemente anche nel caso tarantino. L'esperienza italiana in questo ambito di strumentazione, inoltre, «è caratterizzata da un esasperato formalismo, standard rigidi e uniformi, procedure prefissate e assenza di discrezionalità in capo agli apparati attuativi che ne vincolano rigidamente la possibilità d'azione» a discapito anche del raggiungimento di livelli soddisfacenti dei risultati.

La seconda componente di tipo organizzativa-procedurale, anche questa caratterizzante nel caso di studio, è inerente a tutta quell'attività dei decisori e degli attori coinvolti tesa a rilasciare autorizzazioni (a tal proposito si analizzerà a fondo nel corso del lavoro lo strumento dell'Autorizzazione Integrata Ambientale), stabilire controlli, avviare procedure di localizzazione degli impianti e procedure di Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA). Una procedura, quest'ultima, che amplia gli aspetti da considerare e gli attori da coinvolgere. Uno strumento molto usato in Italia che «mira ad assicurare che considerazioni ambientali siano incluse nelle decisioni settoriali connesse alla realizzazione di impianti produttivi e

²⁵ Bobbio, 2004; Hill, 1996, Osti, Pellizzoni, 2002, in Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, p. 54.

²⁶ Rodolfo Lewanski, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 63-66.

infrastrutturali»²⁷.

La componente distributiva invece ha iniziato a crescere in Italia, anche sotto una significativa spinta delle influenze di attori internazionali e sovranazionali, soprattutto verso la fine degli anni '70. Si tratta di leggi e provvedimenti settoriali accompagnati da stanziamenti finanziari più o meno vincolati. Ovviamente questo tipo di componente segue in maniera stretta gli andamenti delle politiche di programmazione nazionale di bilancio e spesa pubblica e gli andamenti economici cui uno stato deve far fronte. I risultati e le intensità possono essere quindi variabili nel tempo.

Tutte queste linee di intervento devono far conto con le caratteristiche della tematica ambientale già elencate, tra queste è importante notare ora come possono essere molto vincolanti la scarsa visibilità dei problemi ambientali che non sono sempre immediati nel manifestarsi e la necessità, spesso, di conoscenze tecnico-scientifiche molto elevate che portano ad una continua variazione degli attori coinvolti. I movimenti ambientalisti e la scienza, oltre alle agenzie pubbliche deputate, da questo punto di vista hanno spesso avuto un ruolo importante, la stessa città di Taranto vedrà il protagonismo e l'attività di questi attori nei suoi processi di *policy* ambientale.

Analizzando quindi un qualsiasi processo di *policy-making* ambientale si noterà come esso «può produrre un intervento materialmente rilevante per la tutela ambientale, oppure determinare un risultato puramente simbolico, o ancora risolversi in una strategia di non-azione»²⁸.

Focalizzando sempre l'attenzione sugli attori coinvolti nei processi, «all'interno dei reticoli di relazione si formano coalizioni contrapposte di élite, più o meno coese e durature [...] che cercano di influire sui processi, sulle regole che li governano, e sull'allocazione delle risorse pubbliche a proprio vantaggio»²⁹. Queste coalizioni contrapposte, che in diversi periodi segnano anche il caso in

²⁷ *Ibidem*, p. 253.

²⁸ Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, p. 56.

²⁹ Rodolfo Lewanski, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 87.

esame (soprattutto nei periodi più recenti), si cristallizzano sia per la condivisione degli interessi che per la condivisione di sistemi di credenze e razionalità.

Prima di passare alla ricostruzione del caso Ilva (ex Italsider) di Taranto, si completa questa parte teorico descrittiva, riproponendo uno schema essenziale del carattere multi-livello³⁰ proprio delle politiche ambientali. Esistono varie scale di intervento con soggetti e obiettivi distinti e differenziati che si intrecciano a livello internazionale. A livello sovranazionale, infatti, le politiche ambientali si distinguono per i fini di salvaguardia dell'intero pianeta sulla base di principi di “finitezza delle risorse” e “responsabilità per le generazioni future con un approccio di tipo sostanzialmente persuasivo. Conferenze e studi internazionali sulle evoluzioni, sui risultati e sui cambiamenti globali (es.: *Earth Summit* di Rio de Janeiro del 1992, Protocollo di Kyoto del 1997, conferenza di Johannesburg del 2002 sullo sviluppo sostenibile). Su questo livello sono posti i regimi transnazionali consistenti in principi, regole, programmi e procedure con intenti cooperativi tra gli stati. In Europa, dal 1973, sono varati i Programmi d'azione a valenza ambientale dell'Unione Europea che indicano principi di sussidiarietà, prevenzione, precauzione e integrazione tra politiche ambientali e altre politiche. Più recentemente è stato anche ribadito, proprio in relazione al caso tarantino, anche il principio del “chi inquina paga”. I principali strumenti di politica ambientale europea, tuttavia, rientrano nella componente regolativa sotto forma soprattutto di direttive che, però, soffrono spesso di un recepimento lento e problematico da parte degli Stati membri.

Tutta la cornice storico-teorica ricostruita fin qui è quella necessaria all'analisi ed alla comprensione del caso di studio, costituisce la “cassetta degli attrezzi” indispensabile. Nel corso della ricostruzione dei prossimi capitoli, infatti, si vedranno tutti i distinti eventi di intervento, e anche di non intervento, del caso di studio. Una considerazione di valutazione e prospettive future specifiche e per il settore ambientale in generale saranno proposte nella parte finale, anche alla luce di alcuni esempi stranieri con caratteristiche simili all'esempio tarantino.

³⁰ Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, pp. 61-62.

Capitolo 2 - Italsider, la gestione pubblica. Dalla nascita alla privatizzazione

2.1 Premessa

Il caso dell'acciaieria Ilva (ex Italsider) di Taranto è emblematico di come la politica industriale italiana, quella di sviluppo occupazionale nel Mezzogiorno e quella ambientale abbiano lavorato, nel corso degli anni che saranno presi in esame, producendo delle politiche isolate tra loro.

Si vedrà come, da un momento iniziale che coincide con la nascita dello stabilimento, le necessità dell'industrializzazione post-guerra sono completamente incuranti della tematica ambientale, si passerà, dagli anni '60 e '70, attraverso la nascita e la consapevolezza della questione ambientale, agli anni più recenti in cui l'emergenza ambientale (ormai ampiamente palesata, documentata ed istituzionalizzata a livello nazionale) si è tramutata in sterili tentativi di politiche pubbliche. I confini dei percorsi di programmazione politica non sono mai stati realmente disegnati in un contesto unico e complementare di sviluppo industriale e del territorio sostenibili.

Gli interessi in campo che hanno influenzato ed influenzano la produzione di politiche attorno all'Ilva sono stati di due tipi: statali e privati. Il periodo di gestione pubblica è attento solo all'interesse strategico ed economico di un polo siderurgico che deve essere allo stesso tempo propulsione dell'industria pesante italiana e fiore all'occhiello nella corsa alla concorrenza sui mercati internazionali. Nel periodo del Gruppo Riva, acquirente privato dell'Italsider, si delinea il carattere di multinazionale del gruppo e il suo principale interesse di profitto economico. Questi due periodi, anche se opposti da un punto di vista delle caratteristiche proprie dei soggetti in campo, in realtà non hanno aiutato ad amalgamare, positivamente per il territorio, le tematiche sopra elencate. Lo dimostreranno sia la programmazione promossa dallo stabilimento per il suo sviluppo che la particolare insufficienza nella produzione e nella visione d'insieme delle politiche ambientali.

Le logiche che hanno segnato l'evoluzione del caso tarantino sono anche rappresentative di come in Italia i compartimenti stagni tra alcuni settori specifici delle politiche pubbliche vengano timidamente aperti solo nel momento in cui i problemi si rendono “visibili” ai cittadini e ai decisori pubblici sotto forma di emergenza. Alcune decisioni sono spesso figlie di ondate di sensibilità temporanee oppure legate all'improrogabilità di una presa di posizione dinanzi alle evidenze. Manca l'ottica della previsione/prevenzione di lungo periodo. Siamo dinanzi ad un caso rappresentativo della distonia tra i tempi della politica ed i tempi dello sviluppo territoriale e della salvaguardia ambientale, ovvero l'asimmetria temporale tra i processi ambientali e i processi di produzione delle politiche pubbliche.

La scarsa lungimiranza delle politiche, il loro procedere ermetico e per interessi particolari, ha portato ad una situazione in cui l'Ilva di Taranto si configura, oggi, come un totale “fallimento del mercato”. Siamo in presenza di un'esternalità negativa che provoca effetti e costi che terzi soggetti subiscono senza esserne causa e senza poter godere dei relativi benefici. Si tornerà più approfonditamente su questo concetto, dimostrando come lo stabilimento implichi per la città dei costi esorbitanti e ne comporti altri ancora più gravi e recessivi per l'economia locale e lo sviluppo occupazionale del territorio.

Per via dei diversi soggetti coinvolti nel tempo, degli interessi in gioco e delle politiche attuate, sarà utile suddividere cronologicamente il lavoro di analisi e ricostruzione storica del caso tarantino in due macro-periodi, il primo analizzato nel presente capitolo ed il secondo nel prossimo:

- dall'insediamento dell'Italsider, nel 1961, alla fine della gestione pubblica;
- dall'acquisizione del Gruppo Riva, nel 1995, ai giorni nostri.

Le vicende prettamente contemporanee al presente lavoro verranno ricostruite separatamente nel capitolo riguardante le esternalità (capitolo 4), mentre sarà dedicato un discorso a parte alla ricostruzione dei fatti riguardanti il solo periodo del 2012, anno delicatissimo per l'Ilva, per Taranto e per i suoi abitanti; tali

avvenimenti costituiscono un vero e proprio *turning point*. Gli effetti ed i risultati reali e di lungo periodo di tale svolta sono tuttavia ancora da decifrare.

2.2 La nascita dello stabilimento

Prima della nascita, nel 1961, dello stabilimento tarantino, il punto di massima della produzione dell'acciaio in Italia si era avuto nel 1938. Il triennio successivo ha visto un continuo calo della produzione dell'acciaio, fino ad un crollo nel 1945, ed un parallelo aumento della produzione di ghisa³¹. E' in questi anni, quindi, che matura nel paese un dibattito sul rilancio della produzione siderurgica che porterà all'attuazione del cosiddetto Piano Sinigaglia nel 1948. Il piano prende il nome da Oscar Sinigaglia³², uno dei due soggetti principali del dibattito italiano sul rilancio produttivo post bellico. Sinigaglia, per mantenere bassi i costi di produzione, puntava a produrre in stabilimenti dalle grandi dimensioni, con vantaggi delle economie di scala e produzioni di massa in un'ottica fordista, mentre gli imprenditori Falck e gli altri privati difendevano un modello di stabilimento più piccolo e di tipo misto con produzioni più specifiche³³.

Il Piano, a partire dal 1948, ha avviato una selezione tra gli stabilimenti esistenti, concentrando la produzione in quelli più efficienti, che vengono ammodernati e potenziati (Bagnoli, Piombino, Cornigliano, Dalmine, Apuania, Costa Volpino e Torre Annunziata), e chiudendo quelli più obsoleti.

Alla comparsa dello stabilimento pugliese si delinea quindi una situazione che vede da un lato un forte aumento dei consumi nel paese (soprattutto di beni durevoli di cui l'acciaio ne è una materia prima) e dall'altro la necessità di un

³¹ Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 79.

³² Il vero nome del piano è Piano Finsider. Oscar Sinigaglia (1877 - 1953) è stato presidente, dal 1945 fino alla sua morte, della Finsider (Società Finanziaria Siderurgica) società del Gruppo IRI (l'Istituto per la Ricostruzione Industriale fondato da Mussolini nel 1933). Ingegnere ed industriale italiano, ha gettato le basi della ricostruzione e del risanamento della siderurgia italiana (Piano Sinigaglia) e ha creato lo stabilimento siderurgico di Cornigliano (Ge), intestato a suo nome. Nel 1952, il Presidente della Repubblica Italiana, lo ha insignito del titolo di Cavaliere del Lavoro.

³³ Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 82.

nuovo ciclo di investimenti in siderurgia affinché il settore industriale conservi un ruolo propulsivo nell'economia.

Questi due presupposti si intrecciano con il problema del mancato sviluppo del Mezzogiorno³⁴ e portano ad un periodo di transizione (1951 - 1958) in cui la produzione dell'acciaio ritorna a crescere e contemporaneamente si prospetta la necessità di nuove capacità produttive nel settore. La Fiat è la prima che tenta di precedere le insufficienze, nel 1956, cercando di costruire essa stessa un nuovo centro siderurgico nelle zone di Vado Ligure. L'avvio dei lavori si ferma però sul nascere perché si rafforza l'opposizione politica a livello nazionale al progetto per via del cosiddetto Schema Vanoni, presentato al Parlamento nel 1955 dall'omonimo Ministro delle Finanze, che con l'annuncio, nel 1957, della costruzione di un IV Centro siderurgico in Puglia, dà l'avvio ad un nuovo scenario di investimenti pubblici nel Mezzogiorno. Questo nuovo orientamento si materializza nell'impegno dell'allora Presidente del Consiglio Fanfani a far costruire all'IRI il Centro Siderurgico Tarantino.

La programmazione industriale nazionale guarda al Mezzogiorno attraverso le lenti della Legge n. 634 del 1957. Tale legge favorisce la localizzazione industriale nel sud del paese attraverso vari incentivi finanziari per promuovere sia lo sviluppo delle piccole imprese che quello delle grandi imprese. Il provvedimento del 1957 è anche lo strumento istitutivo dei Consorzi A.S.I. (Aree di Sviluppo Industriale), di cui si parlerà più avanti.

Nel frattempo, a Taranto, la persistenza di un'ampia depressione occupazionale, che si è acuita per via del ridimensionamento dell'Arsenale Militare e dei Cantieri Navali Tosi³⁵ all'indomani della fine dei conflitti mondiali³⁶, ha portato qualsiasi forza politica, sindacale e sociale della città a vedere con appetito e

³⁴ *Ibidem*, p.20.

³⁵ L'Arsenale Militare, istituito con legge nazionale nel 1882, e i Cantieri Navali Tosi, nati attorno al 1914, hanno rappresentato le architravi fondamentali della prima ondata di industrializzazione della città. La seconda ondata, quella in questione, inizia dopo la Seconda Guerra Mondiale.

³⁶ Mauro Del Monaco, *Tesi di laurea specialistica, Processo di Policy ambientale: il caso Ilva di Taranto*, Milano, Università Luigi Bocconi, A.a. 2005/2006, p. 23.

necessità un'opportunità lavorativa di tali dimensioni. Uniche *voices* in controtendenza, che portano all'attenzione il problema di un'ottica di sviluppo unidirezionale, sono quelle provenienti dal mondo della contestazione studentesca e dall'associazione Italia Nostra che, nata nel 1955 a Roma, si può considerare l'avanguardia dell'associazionismo ambientalista nel Paese. Nel frattempo però, le pressioni e le battaglie delle *lobbying* parlamentari e politiche divengono fondamentali nello spostare definitivamente la decisione di localizzazione dell'impianto nel capoluogo Ionico.

La cornice del contesto italiano delinea l'ambito entro cui si sviluppa la politica di industrializzazione messa in atto dai decisori pubblici. Tale politica mostra da subito il suo totale scollamento con qualsiasi altra questione di interesse pubblico, infatti l'impatto ambientale dello stabilimento non è neppure lontanamente contemplato. In Italia, in quegli anni, ancora non si è acquisita nessuna vera sensibilità al problema e le politiche pubbliche in materia ambientale sono ancora molto lontane dal vedere la luce.

Una dimostrazione di queste politiche a compartimenti stagni viene proprio dal Comune di Taranto. Il nuovo Piano Regolatore Generale della città, approvato nel 1954, non prevede lo sviluppo dell'area industriale come poi realmente è avvenuto e non tiene neppure conto della programmazione dello sviluppo urbanistico³⁷ secondo criteri di compatibilità, impatto ambientale, necessità infrastrutturali e sviluppo sociale. La sola logica della riduzione dei costi è sufficiente a lasciar sorgere un centro siderurgico vicino al centro abitato. Le necessità logistiche della vicinanza alle arterie di comunicazione ed al porto selezionano, tra le 3 aree individuate dagli studi commissionati dalla Finsider, una zona che da un punto di vista agricolo ha un elevato valore economico³⁸. Tutto ciò porta, nel 1960, a dare il via, solo con una semplice concessione edilizia del Comune, ai lavori di costruzione di uno stabilimento che nella sua dimensione iniziale di 528 ettari è

³⁷ *Ibidem*, p. 25.

³⁸ La zona individuata era ricca di vigneti ed oliveti e durante i primi lavori di costruzione i bulldozer sradicano circa 20.000 alberi d'ulivo tra l'indifferenza generale, anche di quei proprietari terrieri che vengono risarciti con buoni indennizzi [Foschini 2009, 111].

separato dalle prime abitazioni dell'adiacente quartiere Tamburi solo da una strada statale.

I lavori iniziali di costruzione durano quattro anni e nell'ottobre del 1964 viene avviato il primo altoforno.

Nel febbraio 1960, con l'istituzione del Consorzio A.S.I. "Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Taranto", si mostra, sulla carta, anche l'interesse e la volontà delle istituzioni locali e degli enti economici di regolare il processo di sviluppo industriale e di trasformazione del territorio. Al consorzio prendono parte il Comune e la Provincia di Taranto, i Comuni di Massafra e Statte e la Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di Taranto. Il corso degli eventi però dimostra l'incongruenza tra intenti e pratiche del consorzio. Nel suo recente lavoro di ricerca Del Monaco constata che "quella che poteva essere una pregevole iniziativa di regolazione dello sviluppo si dimostra, solo dopo qualche anno, inadeguata a gestire un processo guidato altrove, a livelli decisionali più elevati, nel quale il ruolo degli attori locali era assimilabile a quello di braccio operativo".

Di cruciale rilevanza, nella definizione della cornice di programmazione nazionale della politica industriale del periodo, è la nascita, nel 1961, dell'Italsider. Questa società nasce dalla fusione tra la società Cornigliano e l'Ilva, il nome Ilva ritornerà negli anni '90 quando ci saranno nuovi attori privati sulla scena e verrà anche liquidata la finanziaria Finsider. L'Italsider prende quindi il controllo dell'intera capacità di produzione siderurgica a localizzazione costiera del paese³⁹ modellando formule e procedure organizzative sull'esperienza siderurgia americana. Anche lo stabilimento tarantino, l'addestramento di molti dei suoi addetti e la sua logica produttiva vengono concepite attorno ai canoni statunitensi⁴⁰.

I primi anni di attività dell'Italsider pugliese sono contornati da un relativo

³⁹ Nell'Italsider confluiscono, oltre a Taranto, anche Marghera, S. Giovanni Valdarno, Trieste, Lovere e Novi Ligure.

⁴⁰ Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 136.

ottimismo cittadino dovuto alla crescita occupazionale che l'attività siderurgica porta nella città ionica. Osservando però il quadro d'insieme della nascita dello stabilimento risalta da subito all'attenzione che il livello decisionale del processo è interamente esterno ai soggetti ed al territorio tarantino. L'impatto ambientale non fa parte delle valutazioni iniziali e della politica di costruzione adottata, valutazioni che non tengono neppure conto delle conseguenze, sia in termini produttivi oltre che sociali, che l'insediamento repentino di un grande stabilimento provoca in un territorio povero, con una bassa scolarizzazione, dedito ad attività agricole e marittime. La “vocazione industriale” tarantina trova terreno fertile per svilupparsi in periodi di elevata crisi, ma trova in realtà impreparato il livello politico locale, il territorio e la popolazione.

2.3 Ampliamento dell'Italsider ed emergere della questione ambientale

Gli anni '60, per la Finsider, sono anni di continua crescita. Il Piano di Sinigaglia, che nel 1954 muore lasciando la guida della Finanziaria, non basta più. Ernesto Manuelli prende il suo posto, ed assieme a Mario Marchesi, capo dell'Italsider, dirige un nuovo periodo di crescita. Le iniziative tra il 1959 ed il 1970-71 possono essere considerate come il “secondo grande programma di espansione” che investe la siderurgia italiana⁴¹.

Il secondo piano di espansione pubblico, ovviamente, travolge e trasforma lo stabilimento tarantino. La storia lo ricorda come il “raddoppio”, nella realtà l'Italsider arriva quasi a triplicare la sua estensione da 528 ettari a 1500, due volte la superficie della città stessa. I lavori sconvolgono anche il porto della città, lo stabilimento arriva sul mare e viene distrutta l'Isola di San Nicolicchio, piccolissima e disabitata ma utilizzata dai pescatori per le loro attività.

E' in questo periodo che Taranto si rende realmente conto che il Siderurgico diventa una minaccia, le istituzioni locali non restano a guardare, ma il livello decisionale non è a Taranto e lo Stato continua ancora a non ricalibrare le sue politiche industriali sulle necessità del territorio e sul loro impatto sul sistema

⁴¹ *Ibidem*, p. 129.

economico ed ambientale. Contemporaneamente però, maturano i tempi dell'affermazione della questione ambientale a livello nazionale mentre a livello locale diventa parte delle agende di alcuni livelli di governo. Anche dal punto di vista lavorativo le politiche statali non sono lungimiranti; gli anni '70, infatti, sono gli anni dell'emergere della “Vertenza Taranto”, anni in cui i sindacati ricoprono un ruolo da protagonisti. Prima di enucleare questi passaggi che, a cascata, si intrecciano tra loro sul livello decisionale e politico locale, è bene riprendere in parallelo il piano delle politiche nazionali.

Il “secondo piano pubblico di sviluppo” siderurgico punta ad ampliare sia le capacità produttive degli stabilimenti italiani che il tipo di produzioni da immettere nel mercato. Ogni sito produttivo della penisola viene potenziato o ingrandito. Da Taranto a Cornigliano fino a Bagnoli e Piombino la produzione viene incrementata ed in alcuni casi specializzata in produzioni specifiche. In ogni stabilimento, oltre a lavori di ampliamento vengono introdotte nuove tecnologie di produzione, ma quest'ultimo fattore ha fatto sì che l'aumento occupazionale non crescesse in modo direttamente proporzionale agli ingrandimenti fisici degli impianti perché alcune nuove automazioni sostituiscono la manodopera degli operai.

Una grave carenza per la produzione siderurgica italiana era la mancanza delle materie prime dell'acciaio: minerale di ferro e carbone. La Finsider scelse, per il primo minerale, la strada delle partecipazioni in India, Liberia, Mauritania, Canada e Spagna per lo sfruttamento delle miniere, mentre l'Italsider stipulò contratti a lungo termine con Stati Uniti, Germania ed Est Europa per il carbone. Tutto il trasporto marittimo delle materie prime fu affidato alla Sidermar, società del gruppo Italsider⁴².

Ritornando nel merito dell'ampliamento tarantino, è importante notare come sia condizionato da tre fattori principali: la sopra citata Legge n. 634 del 1957, la necessità di giocare d'anticipo e in concorrenza sui francesi nel bacino del mediterraneo e le modalità d'approvvigionamento di materie prime dello

⁴² *Ibidem*, p. 138.

stabilimento. Questi tre fattori, amalgamati assieme, delineano il tipo di ampliamento e motivano l'approvazione del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), nel 1970, del piano dei lavori elaborato dal Comitato Tecnico Consultivo per la Siderurgia. Questo comitato è stato convocato nel 1969 dall'IRI per avviare un nuovo programma d'espansione perché in Francia, vicino Marsiglia, stava sorgendo un nuovo centro siderurgico affacciato sul Mediterraneo e la Finsider non era riuscita a trovare un accordo con le società francesi Sacilor e Usinor per partecipare al progetto, si doveva quindi anticipare i francesi [Balconi 1991, 229].

A questo fattore economico e strategico si è aggiunto, nel dare man forte al braccio di ferro, di cui si parlerà più avanti, tra lo Stato e gli oppositori dell'allargamento, il fattore legislativo. Infatti la Legge n. 634 del 1957 prevedeva innumerevoli facilitazioni economiche, fiscali e burocratiche se lo sviluppo o le ristrutturazioni di determinate attività produttive fosse localizzato in stabilimenti sorti nei territori individuati dalla legge n. 646 del 10/08/1950; tale legge, istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, era applicata «alle regioni Abruzzi e Molise, Campania, Puglie, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, alle province di Latina e Frosinone, all'Isola d'Elba e ai comuni della provincia di Rieti⁴³», teneva pertanto fuori gioco lo stabilimento di Piombino individuato dagli oppositori dell'allargamento come l'alternativa plausibile all'ipotesi Tarantina.

Nel novembre del 1970 viene istituita, dal Comune tarantino, una conferenza dei servizi per la discussione dei lavori d'ampliamento dell'Italsider, del porto e per la variante al piano ASI necessaria e, sempre nello stesso anno, a dicembre, viene istituita la Regione Puglia.

Gli oppositori dell'allargamento sono stati principalmente due: parte di tecnici e dirigenti dell'Italsider ed il Comune di Taranto. I primi rimarcavano la necessità di attuare il “raddoppio” con una maggiore attenzione al fattore umano perché una realizzazione troppo veloce andava a discapito di una selezione e di un

⁴³ Legge n. 646 del 10/08/1950.

addestramento ottimale del personale⁴⁴. Il Comune di Taranto, invece, inizia realmente a percepire il problema ambientale stimolato anche dall'emergere di un nuovo associazionismo attivo nella città. A gennaio del 1971, la Giunta Comunale nega la licenza edilizia per i lavori d'ampliamento, a marzo dello stesso anno il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno invita il Comune alla concessione della licenza, concessione che non tarda ad arrivare e ad ottobre viene concessa “in precario”⁴⁵.

Le agevolazioni statali di cui sopra, la strategicità della posizione tarantina e del suo porto, la necessità degli approvvigionamenti continui delle materie prime, portano l'Ilva “sul mare” e le vengono concessi tre dei cinque sporgenti per l'attracco delle navi che scaricano materia prima e imbarcano prodotti finiti. L'occupazione complessiva dell'impianto passa da 6.000 a 13.000 lavoratori.

La questione ambientale, e, come si vedrà più avanti, anche quella lavorativa post ampliamento, emergono in questi anni. Maturano i problemi e, parallelamente ad un iniziale sviluppo della politica italiana in materia d'ambiente, si delineano gli attori istituzionali e non che diventano i protagonisti di questa nuova sensibilità. La cosiddetta legge nazionale “antismog” (Legge n. 615 del 1966) e la “Vertenza Taranto” portata avanti dai sindacati testimoniano da un lato la timida e ritardataria nascita della politica ambientale in Italia e dall'altra il materializzarsi del problema delle condizioni lavorative, oltre a quello ambientale, all'interno dell'Italsider. E' in questi anni che Taranto esce dall'illusione della grande industria, contemporaneamente la siderurgia perde, a livello nazionale, il suo ruolo propulsivo nell'economia. Il finanziamento di molti progetti del Mezzogiorno, che aderivano a quest'ottica di sviluppo economico, si rivelano da un lato importanti per via della crescita immediata di posti di lavoro e di stabilimenti industriali ma dall'altro lato si rivela la loro estraneità rispetto all'economia regionale circostante. A Taranto stessa emerge la differenza tra i pochi effetti positivi e i molti effetti negativi sul tessuto economico, infatti

⁴⁴ Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 231.

⁴⁵ Giuliano Foschini, *Quindici Passi*, Roma, Fandango, 2009, p. 112.

numerose attività produttive medio-piccole regrediscono o perdono protezione nel mercato⁴⁶.

Come anticipato, i vari piani di sviluppo industriale del paese e le leggi che li regolamentano, si dimostrano estranei anche alla tematica ambientale; oltre alla già citata associazione Italia Nostra, il primo soggetto ed al tempo stesso il primo livello di governo locale che inizia ad attivarsi su questo versante è la Provincia di Taranto.

La legge “antismog” arriva ad essere operativa con cinque anni di ritardo, grazie a tre decreti attuativi del 1971⁴⁷, ma è proprio tra le righe di uno dei relativi decreti attuativi che viene affidato alle Province un nuovo ruolo nella salvaguardia e nel monitoraggio ambientale. La vigilanza «dell'inquinamento atmosferico prodotto dagli stabilimenti industriali è affidata ai comuni ed alle province e si esplica attraverso il servizio di rilevamento. La direzione dello stabilimento industriale deve fornire alle autorità comunali e provinciali che ne facciano richiesta i dati relativi alle proprie emissioni»⁴⁸. Il Decreto prevede e regola anche i sopralluoghi nello stabilimento, i limiti e le tipologie di sostanze nocive, rimane lacunoso di istituti di sanzione e di disposizioni per il finanziamento delle attività di controllo. Viene previsto dal decreto, e istituito nel 1971, il Comitato Regionale per l'Inquinamento Atmosferico (CRIA) ma fin dal suo insediamento il comitato non interverrà nell'area di Taranto⁴⁹.

Resta quindi alla Provincia il merito di essere la prima istituzione che segnala e si attiva sul fronte ambientale. Sull'onda del decreto, infatti, organizza, nel 1971, un convegno dal titolo “Inquinamento ambientale e salute pubblica a Taranto” che vede, per la prima volta, il confronto di amministratori, studiosi, sindacalisti, ambientalisti e rappresentanze dell'industria. E' sempre in questo periodo che, a

⁴⁶ Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 242-243.

⁴⁷ I decreti di attuazione della Legge n.615 del 1966 (Antismog) sono tre, uno per ogni tipo di impianto che crea emissioni nocive: riscaldamento domestico (dpr 1391/70), impianti industriali (dpr 322/71), veicoli diesel (dpr 323/71).

⁴⁸ Decreto del Presidente della Repubblica n. 322 del 15/04/1971, Art. 6.

⁴⁹ Giuliano Foschini, *Quindici Passi*, Roma, Fandango, 2009, p. 113.

seguito del convegno e del decreto, il Comune di Taranto decide di condurre uno studio sull'inquinamento. La collaborazione tra industria e autorità resta però difficoltosa, i vertici dell'Italsider decidono di mostrare solo il lato propositivo alla città annunciando investimenti per migliorare la compatibilità ambientale dello stabilimento. Per il perfezionamento ed il potenziamento di impianti di depurazione e abbattimento fumi vengono annunciati 50 miliardi di lire e la collaborazione con una società statunitense, la Ecological Science Corporation, mentre per i lavori di ampliamento vengono annunciati ulteriori investimenti per 75 miliardi di lire⁵⁰.

Chiude il quadro dell'emergere della questione ambientale la cosiddetta "Vertenza Taranto". La Vertenza è una piattaforma rivendicativa organizzata dai sindacati CGIL, CISL e UIL nel 1972 e si conclude nel 1974 con la firma di un accordo tra i sindacati e l'Italsider.

All'indomani della fine dei lavori di ampliamento, emergono i primi problemi di carattere lavorativo dovuti soprattutto alla "disoccupazione di ritorno" che, in questo caso in misura maggiore rispetto ai primi lavori di realizzazione dello stabilimento, incide su tutte le imprese edili concessionarie degli appalti. Il riassorbimento di questi lavoratori non è facile, ma essi contribuiscono a delineare un nuovo ruolo al Sindacato che, soprattutto nella prima fase della vertenza, si assume un importante compito di contrattazione con l'azienda. L'accordo del '74, tra sindacati e Italsider, rivede sia l'organizzazione del lavoro in fabbrica che gli investimenti in campo ecologico. Il problema dell'eco-compatibilità e dell'ammodernamento impiantistico entra a far parte della contrattazione. I principali interventi realizzati nel corso della vertenza interessano tre principali settori: organizzazione aziendale e del lavoro, interventi impiantistici e accordi salariali. Nei primi due gruppi di interventi si ritrova l'emergere della questione ambientale, a livello di organizzazione lavorativa e aziendale, infatti, viene introdotto un aumento del coefficiente di "rimpiazzo tecnico" (il coefficiente indica il numero di lavoratori per ogni posto di lavoro, aumentandolo diminuisce

⁵⁰ *Ivi.*

il tempo di esposizione ad agenti inquinanti) e la creazione del Servizio Sicurezza Lavoro e del Servizio per l'Igiene del Lavoro e Ambientale. Gli interventi impiantistici invece riguardano l'abbassamento dei cumuli di carbone nel Parco Minerali⁵¹ (le polveri sottili del minerale vengono disperse dagli agenti atmosferici in tutta l'area di lavoro, nei quartieri e negli ambienti circostanti), l'introduzione di un sistema di irrorazione e filmatura dei Parchi, il potenziamento del sistema di rilevamento atmosferico e la costruzione di collinette ecologiche, che arginino la dispersione delle polveri, tra lo stabilimento e il quartiere Tamburi⁵². L'Italsider assume l'impegno di 90 miliardi di lire da spendere in tutti i suoi stabilimenti e per la maggior parte a Taranto.

Con questa vertenza per la prima volta sono presi in considerazione i problemi dovuti ad un lavoro che comporta l'esposizione notevole e continua a polveri, gas ed agenti inquinanti e si riconoscono le pressioni inquinanti sull'ambiente circostante di alcune caratteristiche proprie dell'impianto come le collinette dei Parchi Minerali e le emissioni nell'atmosfera. Non è ancora possibile, però, parlare di soluzioni strutturali o di programmi di sviluppo che riescano a delineare un futuro diverso al Siderurgico, si tratta infatti solo di interventi migliorativi delle condizioni o di interventi "tamponi" di alcune pericolose caratteristiche strutturali.

Un elemento però importante di questa vertenza, ai fini della crescita di una visione matura di sviluppo che racchiuda sia la visione dello sviluppo territoriale che la produzione industriale, è dato dalla messa a fuoco, a partire da problemi di carattere lavorativo, dei problemi ambientali. Il sindacato riesce, per quegli anni, ad andare oltre i limiti classici della contrattazione e delle vertenze lavorative creando il primo tassello di una nuova idea di sviluppo compatibile. Ad oggi, purtroppo, tutti questi problemi sono ancora irrisolti e spesso le conseguenze hanno, nel tempo, ingrandito a livelli molto preoccupanti le minacce di alcuni

⁵¹ Il parco minerali raggruppa una serie di collinette di carbone o altri minerali utilizzati nelle cokerie.

⁵² Rielaborazione informazioni raccolte in Lacava e Consiglio (1984), Catacchio (1975) e Morea (2006) in Tesi di Laurea di Mauro Del Monaco (2005).

equilibri ambientali.

Parallelamente, nel corso degli anni '70, si delineano, in Puglia e nel resto d'Italia, sia nuove competenze in materia ambientale e sanitaria che nuovi profili e livelli di governo. Come anticipato, nel dicembre del 1970, viene istituita la Regione Puglia. Questa nascita s'intreccia con due elementi normativi fondamentali che vanno ad arricchire il quadro delle competenze sanitarie e degli strumenti legislativi ambientali. Il varo, nel 1976, della “Legge Merli” che disciplina gli scarichi degli insediamenti industriali e l'istituzione, nel 1978, del Sistema Sanitario Nazionale (SSN). Sul finire degli anni '70 anche un altro soggetto pubblico, l'Istituto Nazionale per gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), porta alla luce notevoli preoccupazioni sulle condizioni lavorative e sulle incidenze delle malattie professionali all'interno dell'Italsider.

La “Legge Merli” (legge n. 319/1976 e successive modificazioni) disciplina gli scarichi degli insediamenti industriali, mirando a controllare gli inquinamenti delle acque. E' una legge di carattere nazionale, è un ulteriore strumento che arricchisce di mezzi normativi i vari livelli di governo ma è settoriale, guarda a tamponare solo un tipo di problema (gli scarichi) limitatamente ad una sola area ambientale (le acque). A livello di competenze per le neonate regioni, quindi anche per la Puglia, la “Legge Merli” prevede per loro il compito di predisporre i Piani Regionali di Risanamento delle Acque (P.R.R.A.) [Tesi di Del Monaco 2005, 38]. La Legge n. 319/76 rimane però inapplicata per molti anni, bisogna aspettare metà degli anni ottanta per l'emanazione dei decreti attuativi e la stessa regione stenta ad assumere il ruolo conferitole a causa della mancanza di adeguate risorse economiche⁵³.

Nel 1978, la Legge n. 833, istitutiva del SSN, regola l'uniformità su tutto il territorio nazionale anche dell'inquinamento dell'atmosfera, delle acque e del suolo. La stessa legge istituisce le Unità Sanitarie Locali (USL) e conferisce loro anche compiti di prevenzione e tutela dell'igiene ambientale⁵⁴.

⁵³ Giuliano Foschini, *Quindici Passi*, Roma, Fandango, 2009, p. 115.

⁵⁴ Legge n. 833 del 23/12/1978 (Legge di Riforma del Sistema Sanitario).

Nel 1979 emergono anche i primi dati delle statistiche dell'INAIL sugli infortuni all'interno del Siderurgico: l'incidenza delle malattie professionali dovute all'esposizione di gas, fumi e polveri è preoccupante. Nel settembre dello stesso anno la Provincia di Taranto installa 5 stazioni fisse di rilevamento in punti strategici del territorio provinciale e dall'analisi dei dati emerge un primo rapporto sullo stato dell'ambiente nell'area Jonica⁵⁵.

A quasi venti anni dalla posa della prima pietra dello stabilimento sono ormai emerse tutte le criticità che si trascineranno fino ai giorni nostri: problema ambientale, problema occupazionale e problema di sviluppo del territorio. La produzione delle politiche pubbliche attorno all'Italsider rimane vittima di un'attenzione alla questione ambientale ancora non matura e priva di soggetti istituzionali forti tali da imprimerle un carattere incisivo nella programmazione delle produzioni industriali pubbliche, nelle politiche di tutela delle condizioni lavorative e di sviluppo territoriale.

Si dovranno aspettare gli anni '80 e '90 per l'avvio di una fase di istituzionalizzazione del problema Tarantino sia attraverso le prime azioni della Magistratura che attraverso la costituzione del Ministero dell'Ambiente. Questi anni sono anche gli ultimi della gestione pubblica dello stabilimento infatti, nel 1995, gli interessi produttivi statali, e le conseguenze che ne discendono, saranno sostituiti dagli interessi propri di una multinazionale delle Siderurgia: l'Ilva Spa.

2.4 L'Italsider tra Magistratura e Ministero

Gli anni '80, che vedono l'irrompere della Magistratura nelle vicende tarantine e l'istituzione del Ministero dell'Ambiente, sono anche caratterizzati da un periodo convulso e critico per l'economia del mercato siderurgico. Tali andamenti influenzeranno molto lo stabilimento ionico sia attraverso percorsi di ricapitalizzazione che attraverso l'avvio di programmi di ristrutturazione degli impianti e dei processi produttivi. Questi ed altri passaggi saranno esaminati nella premessa del prossimo capitolo per delineare la cornice ed i presupposti che

⁵⁵ *Ibidem*, p. 116.

hanno portato alla privatizzazione dell'impianto di Taranto.

Il 14 luglio 1982 il pretore Franco Sebastio, della Pretura di Taranto, pronuncia una sentenza del primo procedimento che vede indagati i vertici dell'Italsider tarantina per emissioni nocive. La legislazione in materia ambientale è ancora troppo povera per prevedere e sanzionare reati di questo tipo e lo strumento legislativo che, debolmente, consente alla giustizia di giudicare l'operato dei vertici aziendali è il Codice Penale. L'articolo 674 del Codice, riguardante il «gettito pericoloso di cose» viene applicato al caso in questione in quanto recita che «chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a 206 Euro» (pari a quattrocentomila lire del vecchio conio). Le polveri dei cumuli dei minerali vengono classificate come «gettito pericoloso di cose» ed il direttore dello stabilimento è condannato a 15 giorni di arresto.

Il giudizio finale che si terrà davanti alla Corte di Cassazione negherà, in questo caso, l'applicabilità del «gettito pericoloso» di cose assolvendo gli imputati. In seguito la cassazione rivedrà questa sua visione ritenendo valida l'impostazione del Pretore⁵⁶.

Il percorso processuale registra la partecipazione di numerosi teste provenienti dai quartieri tarantini più a rischio d'inquinamento (Tamburi, Città Vecchia, Paolo VI) e soprattutto vede la costituzione di parte civile, nella prima fase del processo, sia delle varie associazioni ambientaliste che del Comune di Taranto. Successivamente, l'allora sindaco del Comune, Giuseppe Cannata annuncia la revoca della costituzione di parte civile del Comune per motivi di inopportunità politica⁵⁷, testimoniando così il diverso orientamento che l'amministrazione locale

⁵⁶ Carlo Vulpio, *La città delle nuvole*, Milano, Verdenero, 2012, p. 119.

⁵⁷ Giuliano Foschini, *Quindici Passi*, Roma, Fandango, 2009, p. 117.

assume sulla vicenda.

Nel 1984, all'indomani della sentenza, i vertici dell'Italsider da un lato ed il Comune dall'altro si attiveranno per avviare due percorsi di attenzione opposti all'aspetto della problematica ambientale.

La direzione aziendale si impegna per migliorare la percezione esterna che la città ha dello stabilimento ed utilizza la carta stampata per sottolineare gli investimenti che sono stati fatti verso la metà degli anni '70, quelli precedentemente elencati a proposito della Vertenza Taranto, e quelli che sono in fase di realizzazione per migliorare gli impianti più pericolosi, contemporaneamente il Comune di Taranto avvia la costituzione del Fondo d'Impatto Ambientale.

Il Fondo d'Impatto Ambientale aveva un comitato direttivo composto da 13 membri di cui 7 rappresentanti degli Enti Locali, 3 dei sindacati e 3 delle industrie. Tale fondo era finanziato dallo 0,85% del monte salari delle stesse industrie (questo dato per la prima volta testimonia l'intenzione di scaricare direttamente sui soggetti inquinanti le spese di recupero) ed è rimasto in vita fino alla durata in carica del sindaco Mario Guadagnalo. Deve essere però registrato come da un lato il Fondo ha un carattere innovativo e mette anche le rappresentanze industriali in condizioni di minoranza numerica mentre, dall'altro lato, le azioni che intraprende, sebbene potrebbero puntare a promuovere finalmente un'idea di sviluppo del territorio integrata con la questione ambientale, in realtà sono effimere e di natura ordinaria. Non incideranno strutturalmente sul problema dell'inquinamento e delle polveri⁵⁸.

Su queste prime vicende giudiziarie sono emblematici i passaggi di Lewanski (1997) e Vulpio (2009). Il primo riconosce alla magistratura “un'azione dissuasiva in alcuni contesti locali” ottenendo l'effetto di iniziare a sensibilizzare parte dell'opinione pubblica e dei decisori nazionali per fissare e determinare un'agenda di una politica ambientale più “uniforme a livello nazionale”, il secondo, nel suo recente lavoro d'inchiesta, riconosce, alla vicenda giudiziaria, “l'occasione in cui

⁵⁸ Ibidem, p. 118.

Taranto scopre che cosa sono i parchi minerali all'interno dell'Italsider, a quali banali interventi di routine si riduca, nei fatti, l'attività di manutenzione dello stabilimento, e come alla tutela della salute e dell'ambiente vengano puntualmente preferiti gli obiettivi di bilancio e produzione". Lo stesso giudice, riporta sempre Vulpio, nella sentenza riconosce l'errore commesso nell'insediare un centro siderurgico «in fase di successivo, rapido e prevedibile sviluppo» alle porte di un centro abitato.

Nel 1986, la Legge n. 349 istituisce, senza portafoglio, il Ministero dell'Ambiente. L'entrata in scena di questo nuovo livello decisionale, portatore di una ben definita politica settoriale, non coinciderà con l'avvio di una nuova ed integrata politica pubblica ambientale attorno all'Ilva. Si assiste invece ad una serie di provvedimenti che, seppur in seno alla legge istitutiva, rappresentano da un lato la presa di coscienza e l'istituzionalizzazione della questione tarantina, che è divenuta una pericolosa emergenza ambientale nazionale, e dall'altro sottolineano il carattere di estemporaneità delle decisioni prese in sede nazionale.

Sulla carta, la Legge n. 349, sembra voler prendere di petto alcune particolari situazioni emergenziali che possono rappresentare pericoli per l'ambiente e per gli abitanti, in particolare, all'articolo 7 si focalizza l'attenzione su quegli «ambiti territoriali e gli eventuali tratti marittimi prospicienti caratterizzati da gravi alterazioni degli equilibri ambientali nei corpi idrici, nell'atmosfera o nel suolo, e che comportano rischio per l'ambiente e la popolazione». La legge prevede la dichiarazione di tali zone come "aree ad elevato rischio di crisi ambientale". «La dichiarazione avviene sulla base di una relazione preliminare predisposta dal Ministro dell'Ambiente, tesa ad individuare i fattori di rischio, le motivazioni dell'opportunità e dell'urgenza della dichiarazione. La dichiarazione [...] ha validità per un periodo massimo di cinque anni. Il Ministro dell'ambiente riferisce annualmente [...] sullo stato di attuazione degli interventi, sugli effetti relativi alla situazione dell'ambiente nell'area individuata e, allo scadere del predetto termine, trasmette una relazione generale, contenente, in particolare, una descrizione delle attività svolte, dei progetti ed opere intrapresi e realizzati, nonché dello stato

dell'ambiente».

Questo strumento normativo, seppur estemporaneo, getta le basi affinché ci possa essere un cambio di direzione nel processo decisionale riguardante il livello locale tarantino. In particolare investe un nuovo soggetto, il Ministero, di un interesse e di un potere maggiore rispetto a quello dei livelli decisionali che finora hanno preso posizione sullo stabilimento: Comune e Provincia. Nei fatti però, si dovranno fare i conti con i forti ritardi della politica nel seguire la sua stessa legge e con l'abrogazione, nel 1998, dell'articolo riportato.

Verso la fine del 1990, l'area di Taranto, viene dichiarata ad elevato rischio di crisi ambientale attraverso il DPCM del 30/11/1990. L'area a rischio comprende, oltre a Taranto, i comuni di Statte, Massafra, Montemesola e Crispiano per una superficie totale di 563 kmq e di oltre 260.000 abitanti.

In un recente impaginato, che sarà analizzato meglio in seguito, sui grandi rischi industriali dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Puglia (Arpa), si riportano alcuni studi, risalenti al periodo in oggetto «della SNAM-Progetti e, successivamente, quelli effettuati tra il 1990 e il 1994 – uno all'interno dello stabilimento industriale ILVA e l'altro all'esterno – che hanno accertato nell'aria elevate concentrazioni di Idrocarburi Policiclici Aromatici (IPA), polveri e anidride solforosa, tutte sostanze inquinanti di cui è riconosciuta la dannosità per la salute umana».

Inoltre, l'area dichiarata a rischio, oltre all'Italsider, comprende anche un cementificio, la Cementir, ed una raffineria Agip.

La legge istitutiva del Ministero, in seguito alla dichiarazione di rischio per una determinata area, prevede la successiva attuazione di un piano di risanamento dell'area interessata, predisposto dal Ministero d'intesa con le Regioni, affinché si riducano i fenomeni di squilibrio e si istituiscano le necessarie vigilanze sugli agenti inquinanti, sullo stato dell'ambiente e sull'effettiva attuazione degli interventi previsti. Si dovranno aspettare, però, ben otto anni affinché il piano in questione veda la luce, nel 1998, a seguito di un rinnovato interesse dell'ENEA nel

1994 e della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1997. Sul piano si tornerà nel capitolo seguente.

Nel frattempo, nel 1988 l'Italsider cambia nome e diviene Ilva Spa a seguito del processo di liquidazione di varie società tra cui anche le già citate Italsider e Finsider. Viene approvato nello stesso anno, dall'IRI, anche un piano di ristrutturazione che prevede aiuti per un ammontare di 5.170 miliardi di lire⁵⁹.

Chiude il quadro degli attori, nel 1991, la nascita di PeaceLink , un'associazione ambientalista che sulle problematiche ambientali si renderà protagonista, negli anni che seguono la privatizzazione dello stabilimento, anche assieme ad altre realtà locali, sia di un percorso di documentata denuncia dei gravi pericoli presenti a Taranto per il territorio e per la salute dei cittadini che di un'attenzione ed un monitoraggio continuativo della situazione ambientale.

2.5 Il controllo pubblico: politiche miopi e ricatti occupazionali

Si possono riassumere i trent'anni della gestione statale dell'Ilva attraverso le logiche che si sono celate dietro le decisioni pubbliche e le politiche intraprese dagli attori coinvolti.

È diventato ultimamente comune definire “a vocazione industriale” la città di Taranto, ma la cornice economica, sociale e culturale entro cui si è insediata l'acciaieria nel secondo dopoguerra dimostra che è un appellativo sbagliato e forzato. L'arrivo della grande industria ha costretto l'economia locale, oltre che la morfologia della città e dei rapporti sociali, a trasformarsi o spostarsi a seconda delle sue esigenze produttive e dimensionali. Taranto era una città che, anche se con caratteristiche proprie alle tante città del sud Italia sofferenti di forti sconvolgimenti economico-sociali all'indomani dell'unità d'Italia, aveva un'economia di base proveniente soprattutto dall'agricoltura, dall'allevamento e dalla pesca. Inoltre serbava in sé una peculiarità, quella di essere parte di una costa fortemente attrattiva, che oggi, in altri siti e città, è riuscita invece a creare fiorenti attività turistiche.

⁵⁹ *Ibidem*, p.118.

Alcune recenti ricerche di carattere sociologico⁶⁰ hanno descritto questo fenomeno di trasformazione delle caratteristiche di vita e di lavoro dei cittadini con l'affermarsi, in molti casi, del concetto e della figura del “metalmezzadro”. Il metalmezzadro è l'operaio dello stabilimento siderurgico che, finito il turno di lavoro in fabbrica, continua ad avere attività lavorative legate alla produzione agricola.

Viene “italsiderizzato” un territorio e quindi se da un lato c'è della soddisfazione negli abitanti per le nuove opportunità lavorative e si instaura, all'inizio inconsciamente, un ricatto occupazionale, dall'altro c'è la rivoluzione totale della vita degli abitanti (anche in termini di salute), delle attività economiche, del territorio (dal porto alle colture e alle isole distrutte) e dei centri di potere ed interesse nei rapporti istituzionali ed economici locali.

Le politiche pubbliche miopi ed ermetiche completano il quadro di ciò che ha gettato le premesse per un totale fallimento del mercato e dell'economia che si acuirà e verrà fuori, con tutte le sue contraddizioni, nel periodo di gestione privata. Il periodo pubblico raccoglie in sé, e come tale definisce, le politiche relative alla produzione e all'organizzazione dell'Italsider, al governo e alla tutela della salute ambientale e allo sviluppo urbanistico e del territorio. Molte di queste sono assenti o appena agli albori, ad esempio quella ambientale o sanitaria, e sono caratterizzate dall'intervento a breve termine necessario a risolvere problemi immediati piuttosto che a programmare sviluppi futuri. Altre, come la politica di sviluppo urbanistico e del territorio, non possiedono strumenti idonei per agire e poteri sufficienti per essere imposte a dovere; emblematico il caso della banale concessione edilizia e del superficiale piano regolatore del 1954 che sottovalutano lo sviluppo futuro e lasciano facilmente mano libera all'insediamento dello stabilimento.

Da un punto di vista lavorativo, inoltre, l'avvicendamento anagrafico di una prima generazione di lavoratori italsiderini inizia, molto timidamente ed in parte a

⁶⁰ Tesi di Laurea di Riccardo Mongelli (2005), pubblicata nel sito internet ufficiale della CGIL di Taranto.

conclusione della prima ottimistica ondata occupazionale, a mettere in luce l'insostenibilità delle condizioni di lavoro all'interno dell'impianto, la loro pericolosità per l'ambiente lavorativo e per quello cittadino circostante. Molti altri problemi e un inizio di ricostruzione e monitoraggio accurato dei dati saranno evidenti e strutturati solo nei decenni seguenti, soprattutto ad opera della stessa cittadinanza, dell'associazionismo e di alcuni livelli di governo locale. Le premesse di questi primi trent'anni sono già preoccupanti sotto molti punti di vista, ma bisognerà attendere ancora affinché crescano i primi germogli della necessità di nuove politiche pubbliche integrate, mirate da un lato a risolvere i problemi esistenti e accumulati nel tempo e dall'altro a programmare diversamente il futuro dello stabilimento e della città affinché si capovolga la situazione di esternalità negativa e fallimento economico esistente.

Capitolo 3 - La gestione privata e gli ultimi risvolti

3.1 Crisi e vincoli comunitari

Gli anni che hanno visto il protagonismo della Magistratura sullo stabilimento tarantino, sono anche anni di crisi economica per la produzione siderurgica. L'illusione dei piani d'espansione, dei “raddoppi” e degli aiuti statali per il Mezzogiorno riceve un forte contraccolpo. La situazione macroeconomica e nuovi vincoli provenienti dalla Comunità europea e da un mercato europeo che pian piano si sviluppa, delineano i presupposti e le cause per l'avvio del processo di privatizzazione dei siti italiani.

L'esecutivo comunitario assume un ruolo straordinariamente propulsivo col varo di un piano europeo di chiusure e poi con il divieto degli aiuti imponendo il vincolo della viabilità economica alle imprese. Il gruppo IRI, in perdita del 9% medio, nel periodo tra il 1978 e 1982, è in difficoltà⁶¹. Il compito di ristrutturazione viene affidato ai “professori”, e nel periodo della presidenza di Romano Prodi (1982-1989) si attuano una serie di privatizzazioni, si chiude il periodo degli aiuti di stato e, in accordo globale con i sindacati, si riducono i costi ed i livelli occupazionali puntando a rendere competitive le imprese.

Dal 1980, con la Decisione 257/80⁶², i finanziamenti statali alle imprese siderurgiche vengono via via subordinati ai criteri europei. L'anno seguente la Decisione 2320/81 restringe gli aiuti di stato solo se condizionati a tagli delle capacità produttive. Gli «Obiettivi generali acciaio 1985», pubblicati nel 1983, quantificano l'eccesso di capacità produttiva nella CEE in 50 milioni di tonnellate circa⁶³.

Come anticipato nel capitolo precedente, nel 1988, l'Italsider diviene Ilva Spa a seguito del processo di liquidazione di varie società e viene approvato dall'IRI un

⁶¹ Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 402.

⁶² Decisione nota come primo Codice degli Aiuti.

⁶³ *La siderurgia, op. cit.*, p. 402.

piano di ristrutturazione con aiuti per un ammontare di 5.170 miliardi di lire e di liquidazioni per Finsider, Italsider, Nuova Deltasider e Terni Acciai Speciali. Nell'agosto dello stesso anno partono le aste per una serie di stabilimenti, ma per Taranto i tempi si dilatano ed è lo stabilimento che più a lungo rimane nella gestione pubblica. Produttività ed efficienza si coniano lentamente a causa delle resistenze nel flessibilizzare i comportamenti degli operai. Con cautela e con vari accordi e premi salariali per non creare rotture con i sindacati tarantini si cerca di mantenere in vita la possibilità, per Taranto, di restare competitiva. Tuttavia la trattativa, tra l'IRI ed il Gruppo Riva⁶⁴, si apre anche per i tarantini e nel 1995 giunge al termine con l'acquisizione dello stabilimento, che in quel momento contava 11.796 addetti, per un prezzo di cessione di 1460 miliardi di lire. Le istituzioni locali, Comune e Provincia, vengono tenute fuori dal tavolo di contrattazione e non viene neppure posta la questione ambientale nell'agenda decisionale⁶⁵. Taranto nel 1990 era stata dichiarata, dal Ministero, “area a rischio di crisi ambientale” ma i ritardi nell'attuazione del Piano di risanamento necessario, per cui si deve ancora aspettare, certamente non aiutano i livelli locali ad imporsi tra le parti. Spetta ancora all'associazionismo il ruolo di unica *voices* contraria nella vicenda, l'associazione ambientalista “Caretta Caretta” è la sola a denunciare il versamento, nel Mar Grande, di alcune sostanze non trattate provenienti dallo scarico dell'Ilva.

⁶⁴ 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 in Germania, Francia, Belgio, Spagna, Grecia, Tunisia e 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 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 funzionali alla produzione siderurgica. Le principali produzioni del Gruppo nel 2011, sono state (in milioni di tonnellate): acciaio grezzo 16; coils 7,6; vergella 4,1; tondo per cemento armato 2,0; barre-billette laminate 1,0; lamiere da treno 0,8. Il numero di dipendenti è pari, nel 2011, a 21.711 unità. (Fonte: <http://www.rivagroup.com/>)

⁶⁵ Giuliano Foschini, *Quindici Passi*, Roma, Fandango, 2009, p. 119.

3.2 Nuovi scenari e lati oscuri

Gli ultimi anni della gestione pubblica lasciano in eredità, ai Riva e alle istituzioni locali, la questione ancora aperta e deficitaria della dichiarazione di “area a rischio di crisi ambientale”. La Legge n. 349 del 1986 prevedeva l’avvio, subito dopo la dichiarazione, di un piano di disinquinamento” ed un limite massimo di validità della dichiarazione di area a rischio di cinque anni. Da normativa nel Piano devono essere riportati: una sintesi delle problematiche ambientali, gli obiettivi da perseguire, gli interventi di risanamento da attuare e la valutazione economica dei fondi necessari e della loro copertura finanziaria. I tempi tarantini però sono tutti fuori dai dettami legislativi. A livello regionale il D.P.C.M. 30/11/90 aveva dichiarato ben due aree a rischio, tra le tredici presenti su tutto il territorio nazionale, corrispondenti a parte dei territori della Provincia di Taranto e parte della Provincia di Brindisi, l’uno legato all’attività siderurgica dell’Ilva e l’altro all’attività chimica brindisina e di produzione elettrica nel Comune di Cerano. La dichiarazione del 1990 non è stata però seguita dai relativi piani di disinquinamento e dopo la sua scadenza al termine dei cinque anni previsti è stata reiterata con una nuova dichiarazione nel 1997 (D.P.C.M 30/07/97).

Come anticipato, nel 1995, l’Ilva passa in mani private e l’anno seguente la Regione Puglia viene investita di speciali e particolari competenze in materia ambientale. Viene avviata una collaborazione con il Ministero dell’Ambiente affinché si realizzi l’auspicato Piano di Risanamento e viene creato l’Ufficio del commissario delegato per l’emergenza ambientale. La carica straordinaria di commissario è condivisa fino al 2000, anno in cui è assegnata solo al Presidente della regione, sia dal Prefetto di Bari che dallo stesso Governatore regionale. Da questo momento, la situazione tarantina è un’emergenza istituzionalizzata anche a livello locale e diviene sempre più urgente la messa a punto di una politica ambientale efficace, ci sono anche le premesse affinché le decisioni che si prenderanno non siano più legate solo ed esclusivamente all’emergenza ed alla riparazione dei danni ex-post ma siano declinate guardando ad un principio di precauzione ex-ante che ponga le basi per un’inversione di tendenza futura.

Queste buone premesse, nella realtà, si traducono in due interventi che però lasciano intravedere ben poco di un effettivo cambio di direzione nell'affermarsi di una politica di sviluppo eco-compatibile sia da parte dell'impresa che nelle risposte decisionali date dalle istituzioni in materia di politica ambientale. L'Ilva nel 1996 presenta il suo primo piano industriale da quando ha inizio la gestione privata e la Regione Puglia dal canto suo da avvio all'utilizzo di un nuovo strumento di *policy* che entrerà sempre più spesso, negli anni seguenti, nelle relazioni tra lo stabilimento e la cornice istituzionale e sociale che lo circonda: l'atto d'intesa. L'atto d'intesa è un accordo volontario tra l'impresa e una o più istituzioni (e/o altri soggetti) locali. Il piano industriale presentato dal Gruppo Riva prevede investimenti per un ammontare di 539 miliardi di lire da destinare al rifacimento di nuovi impianti, per l'eco-compatibilità e per la sicurezza sul lavoro. Nel frattempo inizia anche un intervento interno agli stabilimenti per la rimozione dell'amianto. A questi investimenti tarantini fanno da cornice anche alcune acquisizioni che il Gruppo mette a segno negli stessi anni, infatti nel 1996 i Riva rilevano dalla società IBL il 100% dello stabilimento di Sellero (oggi Riva Acciaio) e nel 1997 acquisisce in Grecia il controllo di maggioranza di Hellenic Steel⁶⁶.

Sempre nel 1997 viene siglato, tra regione Puglia e Ilva il Primo Atto d'Intesa, l'accordo non prevede però ne limiti di tempo più stringenti per il risanamento ne il ricorso a sanzioni in caso di inadempienze o ritardi, esso fa riferimento al Piano di Risanamento che verrà approvato l'anno seguente per la messa in opera di alcuni provvedimenti che in realtà fanno parte del più ampio Piano. Le istituzioni locali, Comune e Provincia, e i sindacati svolgono un ruolo marginale nella vicenda e non partecipano ai tavoli di concertazione tenuti a livello regionale. A livello comunale è da registrare anche il tentativo dell'amministrazione locale di portare avanti il già citato Fondo d'Impatto Ambientale costituito nel 1984⁶⁷.

Il 1998 è importante, oltre che per il tanto atteso Piano di Risanamento di cui si

⁶⁶ Fonte: RivaGroup, *Storia del Gruppo Riva*.

⁶⁷ Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009, p. 54.

parlerà nel paragrafo seguente, anche per l'emergere di alcuni inquietanti e preoccupanti lati oscuri della vita all'interno dell'acciaieria e del comportamento dei suoi dirigenti. L'8 luglio 1998 il Senato della Repubblica approva un documento (Doc. XVII, n. 8) a conclusione dell'indagine conoscitiva, svolta dalla commissione permanente in materia di lavoro e previdenza sociale, sulla situazione degli stabilimenti del gruppo Ilva di Taranto e Novi Ligure. Il documento comprova e sottolinea tre aspetti cruciali che urgono soluzioni e provvedimenti urgenti: i rapporti conflittuali nelle relazioni sindacali, il gravissimo caso di *mobbing* della Palazzina Laf e il problema dell'amianto. La Commissione, oltre ad un sopralluogo nello stabilimento tarantino, ha ascoltato, in due mesi di attività, i sindacati, il presidente e i dirigenti dell'Ilva, le Direzioni provinciali del lavoro, l'INAIL, l'AUSL locale e l'Associazione Industriali di Taranto.

Sulle relazioni sindacali il documento sottolinea come siano «profondamente compromesse» e «praticamente non esistenti», lamentando il fatto «che il Gruppo abbia dovuto seguire logiche proprie all'imprenditoria privata e che è inaccettabile che tali logiche possano sconfinare nell'esercizio arbitrario del potere e nella compressione dei diritti dei lavoratori». Sul problema dell'amianto «risulta che gli interventi di bonifica vengano effettuati soltanto caso per caso» ed è «esclusa la realizzazione di un progetto di risanamento generale» attraverso «un articolato piano di rimozione e smaltimento, di definizione di costi, tempi e modalità. Viene quindi denunciata una evidente sottovalutazione del rischio amianto». La parte più inquietante del documento è quella che conferma la situazione di *mobbing* della Palazzina Laf. La Palazzina è un capannone all'interno dello stabilimento, vuoto, senza attività e macchinari di produzione che ha “ospitato”, per un certo periodo di tempo, alcuni lavoratori a detta dell'azienda in «posizione da definire». In realtà la commissione accerta che si tratta di un «reparto-confino» in cui vengono trasferiti, letteralmente a non fare nulla, gli addetti che «non hanno voluto subire l'assegnazione a mansioni inferiori, che abbiano rifiutato regimi di orario di lavoro non previsti dal contratto o che non hanno accettato il consiglio di ritirare l'adesione al sindacato». Le conclusioni della Commissione chiedono la

riattivazione delle corrette e normali relazioni sindacali e soprattutto denunciano l'intollerabile «segregazione» dei lavoratori della Laf in una grave situazione di minaccia per la salute psicofisica dei lavoratori e della loro stessa dignità.

All'indomani della privatizzazione il nuovo ruolo assunto dall'Amministrazione Regionale è ancora troppo debole, gli altri livelli di governo locali continuano, forse volutamente, a non opporsi più di tanto allo stabilimento che maggiormente crea occupazione nel tessuto economico tarantino. La stessa Commissione del Senato rinvia e delega i Ministri competenti a sostenere l'azione degli organi periferici dell'Amministrazione statale per superare le preoccupanti situazioni emerse nell'indagine. Il Gruppo Riva è coerente in maniera cristallina alla sola logica aziendale e della multinazionale. Ancora una volta i problemi lavorativi e quelli ambientali si mescolano in un insieme di inadempienze, di lati oscuri, di forzature e di totale assenza di provvedimenti o politiche integrate di lungo periodo.

3.3 Dal Piano di risanamento ambientale allo scoppio della Vertenza

Ambiente

Otto anni dopo la prima dichiarazione di Area a Rischio Ambientale arriva, attraverso il II D.P.R. del 23/04/1998 (G.U. 30/11/1998, n. 280), la pubblicazione del Piano di Risanamento Ambientale messo a punto dall'ENEA per conto del Ministero dell'Ambiente per le aree di Taranto e Brindisi. Il Piano prevede vari interventi con vari livelli di priorità finanziati a titolarità privata e pubblica. Sono previste misure dirette a ridurre i fenomeni di squilibrio ambientale e di inquinamento, con la realizzazione e l'utilizzo di impianti/apparati tecnologicamente innovativi e sostenibili, ad aumentare le attività di vigilanza, controllo e monitoraggio a tutela dell'ambiente e della salute pubblica⁶⁸. Gli interventi con titolarità privata, 14 su 25, sono concentrati sullo stabilimento siderurgico per un ammontare complessivo di 208 miliardi di lire, gli interventi a titolarità pubblica invece, per un ammontare di 48 miliardi di lire, riguardano una

⁶⁸ ARPA Puglia, *Relazione sullo stato dell'ambiente*, 2004.

serie di azioni che puntano a rimediare a decenni di mancanza di controlli sul rapporto salute-industria⁶⁹. Tuttavia, Le fasi di attuazione del Piano vengono in realtà disattese ed i tempi stringenti del primo Atto d'Intesa, gli interventi del Piano e altri interventi previsti nella trattativa IRI-Ilva non vengono rispettati. Si crea così una situazione di forte stallo decisionale e relazionale tra i vari soggetti interessati. Visti questi ritardi, nel 2000, il Ministero dell'Interno affida la titolarità esclusiva, in veste di Commissario delegato per l'emergenza ambientale in Puglia, al Presidente della Regione privando così di fatto le prerogative proprie di Comune e Provincia nei meccanismi di controllo e di attuazione previsti dal Piano.

Contemporaneamente, l'inizio del nuovo secolo è caratterizzato da due altre operazioni finanziarie del Gruppo Riva e solo da un nuovo investimento tecnico eco-compatibile nell'impianto tarantino. Nel 1999, infatti, il Gruppo potenzia la sua società ILVA SERVIZI MARITTIMI acquistando una nave transoceanica da 250 mila tonnellate (la Arcturus), adibita al trasporto delle materie prime, attività sino a quel momento effettuata da armatori terzi e allarga il suo Gruppo acquistando nel 2000 il Gruppo francese SAM con 8 stabilimenti produttivi in 5 paesi europei. Nello stabilimento tarantino, invece, viene avviata la nuova Batteria di Forni a COKE n° 12 (una nuova cokeria⁷⁰ per la cottura del carbone), dotata di moderni sistemi di controllo per l'impatto ambientale e una nuova linea di zincatura a caldo da 400.000 tonnellate/anno di capacità produttiva⁷¹.

Rossana Di Bello, nel 2000, vince le elezioni amministrative comunali ed assume la carica di primo cittadino dopo la fine del cosiddetto "citismo", ovvero dopo gli otto anni di Giancarlo Cito alla guida della città. Depotenziato dalla nomina del Commissario delegato per l'emergenza ambientale, il Comune di Taranto entra in

⁶⁹ Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009, p. 54.

⁷⁰ La cokeria è un particolare impianto che fa parte di un complesso siderurgico, è composta da una serie di forni costituiti da varie celle disposte l'una di fianco all'altra in batteria. Le celle sono strette e allungate, in esse è disposto il carbone fossile e chiuso ermeticamente. Successivamente le celle vengono riscaldate dall'esterno con le fiamme di un gas portando la temperatura delle celle tra i 1200/1300 °C per 14/15 ore. In questo lasso di tempo lo zolfo ed altre materie volatili si liberano e il *coke* acquista delle ottime qualità fisiche e meccaniche per essere impiegato nell'altoforno.

⁷¹ RivaGroup, *Storia del Gruppo Riva*.

un periodo che lo vedrà comunque protagonista delle decisioni pubbliche attorno all'Ilva, si può addirittura azzardare, come si vedrà, che in realtà proprio in questi anni il Comune prenderà decisioni che mai erano state prese da un'amministrazione locale riuscendo a dimostrarsi anche più determinato ed agguerrito dello stesso Commissario regionale. Si inizia all'indomani dell'elezione del nuovo sindaco con la creazione della commissione consiliare "Ambiente ed Ecologia" che inizia a svolgere un'indagine conoscitiva sullo stato dell'ambiente e della salute dei cittadini. Nel frattempo dal Presidio Multizonale di Prevenzione (PMP), l'ufficio tecnico delle Asl, arrivano delle relazioni allarmanti circa l'inquinamento prodotto dai processi di produzione del *coke* nelle cokerie, la relazione contiene anche la richiesta del fermo delle batterie (cokerie) 3-4-5 e 6. Sulla base di queste ipotesi di reato segnalate dal PMP, la magistratura realizza una perizia sull'inquinamento industriale dell'Ilva e invita gli organi istituzionali competenti ad intervenire⁷². Il 6 febbraio 2001 il Sindaco Di Bello firma un'ordinanza storica che ordina la chiusura entro 15 giorni dalla notifica, poi passati a 90 per dare tempo allo stabilimento di presentare il piano d'intervento necessario, delle batterie 3-4-5 e 6 oppure in alternativa alla riduzione della produzione, si chiede un immediato intervento migliorativo delle cokerie in questione. Scoppia così la "Vertenza Ambiente".

Nel frattempo il Gruppo Riva si mostra conciliante all'ordinanza comunale, invertendo la tendenza che aveva assunto dichiarandosi disposto a dialogare solo con il livello amministrativo regionale. Le circostanze però ricalcano la stessa disponibilità che inizialmente il Gruppo aveva dimostrato anche nel 1997 (alla sigla del primo Atto d'Intesa) tramutatesi poi in ritardi ed in imperfezioni negli interventi attuati realmente. Intanto il Gruppo formula un ricorso al Tar contro l'ordinanza che rimarrà così vittima dell'allungamento dei tempi. Sempre nel 2001 la magistratura, a seguito dei risultati della perizia avviata nello stabilimento, invia una serie di avvisi di garanzia sia al Presidente del Gruppo Riva che ad altri due dirigenti dello stabilimento e l'11 settembre l'inchiesta inizia con il sequestro

⁷² Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009, p. 54.

preventivo di due coppie di batterie nel reparto cokerie dell'Ilva: la 3 e la 4, avviate nel 1964, e la 5 e la 6, avviate nel 1970. Nel processo ritorna in scena il già citato Franco Sebastio, il pretore che nel 1982 aveva condannato l'Italsider. Passano circa vent'anni e non è cambiato nulla, stesse situazioni, stessi capi d'imputazione⁷³. Unico fattore aumentato è lo sconvolgimento del territorio ed il suo inquinamento che rischiano di diventare irreversibili.

L'aprirsi della Vertenza Ambiente però non lascia tutti soddisfatti, se da un lato l'associazionismo locale si mostra favorevole ed appoggia con una forte azione di denuncia l'operato dell'amministrazione comunale, dall'altro i sindacati si dichiarano contrari ad una Vertenza condotta a colpi di ordinanze; si allarmano per un clima di forte "antindustrialismo" che cresce tra i cittadini. In realtà, l'ordinanza del Sindaco rientra forse nel primo tentativo di guardare allo sviluppo tarantino seguendo una strada che inverta la tendenza della "vocazione industriale" verso un recupero di quelle attività economiche che avevano da sempre caratterizzato la città prima dell'arrivo dell'industria, ma per l'amministrazione locale la strada è molto lunga ed è anche priva di compagni di viaggio. Il 31 ottobre del 2001, infatti, il Comune lamenta l'isolamento che si sta scavando attorno all'amministrazione. Il sindaco invia, al Presidente della Regione e Commissario speciale in materia Raffaele Fitto, una lettera in cui afferma la limitatezza dei suoi poteri e "una sorta di sottomissione istituzionale, ormai conclamata, verso i responsabili dell'inquinamento"⁷⁴. Sempre nello stesso mese, la pressione che si crea attorno al Siderurgico, porta il presidente Emilio Riva ad indirizzare a tutti i tarantini una lettera da lui firmata in cui rivendica il ruolo di grossa fonte occupazionale per il tessuto sociale cittadino, evidenziando gli investimenti che sono stati fatti dal 1995 (anno di privatizzazione) per migliorare la sostenibilità ambientale dello stabilimento.

Sull'onda di un 2001 che a più voci punta i riflettori sull'impianto siderurgico e grazie ad una ritrovata vivacità dell'opinione pubblica, nello stesso anno, si pone

⁷³ Carlo Vulpio, *La città delle nuvole*, Milano, Verdenero, 2012, p. 82.

⁷⁴ Regione Puglia, *Vivere con la Fabbrica*, 2009, p. 55.

per la prima volta anche il problema dell'effettiva attivazione dell'ARPA (Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale) che è stata istituita e disciplinata due anni prima con Legge Regionale n. 6 del 22 gennaio 1999 e che ancora non è entrata in fase operativa. L'ARPA è un organo tecnico della regione che come prescritto dalla sua legge istitutiva è preposta all'esercizio di attività e compiti in materia di prevenzione e tutela ambientale ai fini della salvaguardia delle condizioni ambientali, in relazione alla tutela della salute dei cittadini e della collettività. Bisognerà però attendere ancora qualche anno ed una nuova riorganizzazione dell'ente per veder partire le prime campagne di rilevamento dati sulle emissioni e sull'inquinamento prodotto dall'Ilva.

Nelle vicende e nei processi di *policies* della questione tarantina, l'aprirsi della Vertenza Ambiente rappresenta un giro di boa molto importante per diversi ordini di motivi. Seppur il quadro delle problematiche rilevate nel corso della ricostruzione degli eventi non cambia ma anzi tende a crescere ed aggravarsi, un cambiamento notevole lo si nota in due elementi. Il primo è l'irruzione sulla scena di un attore, l'associazionismo ambientale che, seppur presente già da tempo, solo da ora sarà sempre attento e capillarmente attivo nella raccolta dati, in alcuni casi anche con tecnicità scientifica elevata, e nella divulgazione informativa. Negli anni che seguono i gruppi di cittadini attenti alla questione aumenterà notevolmente e sempre più pressante sarà la loro attenzione nei confronti di tutta la grande industria a Taranto. Ciò implicherà un'attenzione costante, almeno negli intenti, dei livelli amministrativi locali verso il problema. Il secondo è l'avviarsi della cosiddetta "stagione delle intese", che, in un susseguirsi di accordi e intese tra l'Ilva e le istituzioni locali, caratterizzerà il passo delle politiche pubbliche ambientali messe in atto nell'area tarantina dal 2002 in poi, l'analisi di questi processi sarà oggetto del paragrafo seguente.

3.4 La stagione delle intese

Al periodo delle ordinanze, che genera un quadro molto fluido e variabile di attori e relazioni tra gli stessi in merito alla questione ambientale, segue il cosiddetto

“periodo delle intese” in cui si verifica un susseguirsi di atti d'intesa, ben quattro, stipulati tra l'Ilva e tutti e tre i livelli amministrativi locali (Comune, Provincia e Regione) ed una maggiore stabilità nella definizione dei ruoli decisionali. Le agende politiche locali hanno oramai assimilato la questione ambientale e il problema dello sviluppo di un territorio vincolato e compromesso dalla grande industria. Il quadro si arricchisce anche di nuovi strumenti normativi e vincoli internazionali (ad esempio l'AIA, Autorizzazione Integrata Ambientale, o le BAT - *Best Available Techniques*, l'adeguamento dello stabilimento alle migliori tecniche disponibili) che vengono incorporati negli accordi che saranno presi in esame e di cui in realtà emerge la loro scarsa efficacia.

Nello stesso periodo si rafforza anche la consapevolezza e la denuncia delle caratteristiche e degli effetti di tutti gli inquinanti che negli anni si sono sedimentati nel territorio, negli animali e nei cittadini. Questa maggiore consapevolezza deriva dalle caratteristiche che contraddistinguono le azioni dell'ambientalismo locale e dalla maggiore diffusione di conoscenze scientifiche tra le persone ad opera sia delle stesse associazioni che di vari istituti di ricerca che a causa di nuove normative ambientali.

Il Comune di Taranto, seppur lamenta isolamento e ritrovandosi limitato da un ordinanza che non sortisce effetto, vede al suo interno il ricompattarsi di tutte le forze politiche del Consiglio attorno all'azione del sindaco che viene invitato a perseguire, insieme a Provincia e Regione, gli interventi che prevede il Piano di risanamento del 1998 che rimane ancora disatteso. Nel luglio del 2002 la Magistratura condanna l'Ilva in primo grado per il procedimento iniziato nel 2000 e l'Ilva comunica la decisione di spegnere le batterie oggetto dell'ordinanza comunale ma parallelamente ad una riduzione degli investimenti indirizzati allo stabilimento tarantino. L'associazionismo, in questo periodo, appoggia sia l'azione dell'amministrazione comunale che della Magistratura.

La “stagione delle intese” si apre nel settembre del 2002 attraverso l'istituzione, da parte del Ministero dell'industria, di un tavolo, a livello regionale, che ha il compito di definire un accordo per il risanamento dello stabilimento con la

definizione dettagliata degli investimenti che il Gruppo Riva deve realizzare. Si apre anche il percorso, sempre a livello regionale, per realizzare un Accordo di programma per tutta l'area ionica che necessita di un risanamento. Nasce così un nuovo Atto d'intesa in cui si definiscono quegli interventi che devono far sì che l'Ilva sia in grado di adeguarsi alle migliori tecniche disponibili (BAT). Inoltre, tali tecniche sono vincolanti affinché un impianto come l'Ilva riceva l'Autorizzazione Integrata Ambientale⁷⁵ necessaria a livello europeo per il suo esercizio, la procedura per la concessione dell'AIA sarà avviata nel 2007. Nel corso del 2003 e del 2004 segue la stipula di ben tre ulteriori atti d'intesa che presentano tutti la stessa struttura ma che si aggiornano man mano negli interventi e nelle scadenze. Prima di elencare una sintesi dei principali interventi racchiusi nei vari atti c'è da notare un aspetto positivo ed innovativo di questa “stagione” che risiede nella volontà di racchiudere, finalmente, in un quadro unico ed organico gli innumerevoli interventi che si erano programmati fino a quel momento. Tuttavia, la stessa Regione Puglia, più tardi nel 2009, ricostruisce e sintetizza il raggiungimento di «risultati limitati perché ad interventi di natura prettamente tecnica si alternano interventi e atti programmatori a lungo termine» e, inoltre,

⁷⁵ 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 e agricole che presentano un notevole potenziale inquinante. Questa autorizzazione può essere concessa solo se vengono rispettate alcune condizioni ambientali, per far sì che le imprese stesse si facciano carico della prevenzione e della riduzione dell'inquinamento che possono causare. In Italia il Decreto Legislativo 59 del 18/02/2005 dà attuazione alle direttive comunitarie e disciplina lo strumento dell'AIA anche per le attività industriali presenti sul territorio italiano. All'articolo 3, tra i principi generali per determinare le condizioni necessarie al rilascio dell'AIA da parte del Ministero dell'Ambiente il decreto prevede che:

- devono essere prese le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando in particolare le migliori tecniche disponibili (BAT);
- non si devono verificare fenomeni di inquinamento significativi;
- deve essere evitata la produzione di rifiuti, ove ciò sia tecnicamente ed economicamente impossibile, sono eliminati evitandone e riducendone l'impatto sull'ambiente;
- l'energia deve essere utilizzata in modo efficace;
- devono essere prese le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze;
- deve essere evitato qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività e il sito stesso deve essere ripristinato ai sensi della normativa vigente in materia di bonifiche e ripristino ambientale. (Fonte <http://europa.eu/>, D.L. n.59 del 18/02/2005).

«molti problemi di natura tecnica vengono affrontati in maniera poco convincente»⁷⁶. Si riporta di seguito una sintesi⁷⁷ dei vari interventi inseriti nei quattro atti d'intesa siglati nel 2002, 2003 e 2004:

- “barrieramento” tra lo stabilimento e le aree urbane cittadine contigue ad esso ed i centri abitati adiacenti la città a mezzo di colline ecologiche e barriere vegetali;
- ristrutturazione e adeguamento alle BAT delle batterie 3 e 6;
- pratiche per la riduzione delle emissioni di polveri del “parco minerali”, unificazione delle collinette e copertura dei nastri che trasportano i minerali;
- completamento dei sistemi di controllo in continuo delle emissioni dei camini;
- richiesta di nuove autorizzazione per gli scarichi idrici dell'Ilva e presentazione del nuovo piano industriale.

Un fattore che gioca un ruolo molto importante nel raggiungimento degli obiettivi delle intese è costituito, alle volte, dagli andamenti finanziari dati dall'attivazione o meno di canali di finanziamento provenienti del Fondo FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate) del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) e dai regolamenti dello stesso Comitato. L'intervento di “barrieramento” dei parchi minerari, ad esempio, viene sostituito da un nuovo progetto per il risanamento del quartiere Tamburi che però viene bocciato da una delibera CIPE del 2004 perché non rispettava l'obiettivo di risanamento ambientale del quartiere⁷⁸.

Sempre nel 2004, il 10 giugno, la Corte d'Appello di Lecce condanna, a 7.980 euro di ammenda, per «gettito pericoloso di cose» Emilio Riva e Luigi Capogrosso, direttore dello stabilimento di Taranto, sentenza confermata anche il

⁷⁶ Regione Puglia, *Vivere con la Fabbrica*, 2009, p. 56.

⁷⁷ Mauro del Monaco (tesi di laurea specialistica), *Processo di policy ambientale: il caso Ilva di Taranto*, Facoltà di Economia, Università Bocconi di Milano, 2006.

⁷⁸ Regione Puglia, *Vivere con la Fabbrica*, 2009, p. 56.

25 ottobre 2005 dalla Cassazione⁷⁹.

Come anticipato, al panorama delle sentenze, delle decisioni e degli atti dei governi locali si aggiunge la questione delle attenzioni comunitarie in materia di sostanze inquinanti e delle attenzioni dell'associazionismo ambientale al problema delle emissioni nocive. Infatti è da questi presupposti che si può affermare che da questi anni inizi una vera e propria “stagione dei veleni”. Questa fase, ad oggi, è purtroppo ancora aperta e, come si vedrà anche più avanti, in una continua e preoccupante evoluzione.

E' necessario premettere che la zona industriale di Taranto, a causa delle sue attività, possiede un elevata varietà di agenti inquinanti, alcuni dei quali riconosciuti anche come cancerogeni per l'uomo. Le valutazioni di cancerogenicità provengono dalla Iarc (Agenzia Internazionale per la Ricerca sul Cancro) agenzia intergovernativa delle Nazioni Unite e dell'Oms. I principali agenti a cui si farà riferimento sono: le diossine e i furani, gli IPA e il benzo(a)pirene, i policlorobifenili (PCB) e vari metalli presenti nell'aria⁸⁰. Nel 2001, l'Unione Europea si è occupata di alcune di queste sostanze in un documento noto come “*Strategia comunitaria sulle diossine, i furani e i policlorobifenili*” (COM 17/11/2001) in cui esprime tutta la sua preoccupazione perché «l'esposizione a diossine e a PCB diossina-simili supera il limite tollerabile settimanale e il limite tollerabile giornaliero in parte considerevole della popolazione europea» e le relative «autorità di regolamentazione hanno esternato timori per gli effetti negativi che l'esposizione a lungo termine a quantità anche infinitesimali di diossine e PCB può produrre sulla salute umana e sull'ambiente»⁸¹.

Dal 2005, intanto, l'associazione ambientalista PeaceLink inizia a denunciare al pubblico alcune circostanze interessanti: viene infatti rilanciata l'informazione che secondo il Registro europeo delle emissioni (EPER), a causa delle attività dello

⁷⁹ Carlo Vulpio, *La città delle nuvole*, Milano, Verdenero, 2012, p. 124.

⁸⁰ Per una completa e corretta trattazione scientifica di questi inquinanti si veda Liliana Cori, *Se fossi una pecora verrei abbattuta?*, Milano, Scienza Express, 2011.

⁸¹ Liliana Cori, *Se fossi una pecora verrei abbattuta?*, Milano, Scienza Express, 2011, p. 73.

stabilimento siderurgico, il polo industriale di Taranto costituisce la maggiore fonte di emissione di diossine in Europa. Quest'opera di pressione sarà uno degli stimoli che porta, negli anni seguenti, ad un rilancio e ad una riattivazione, da parte della Regione Puglia, dell'ARPA che confermerà la consistenza delle emissioni e degli scarichi del polo industriale⁸². Negli anni seguenti, PeaceLink ed altre associazioni, continueranno ad approfondire e rilanciare ancora una volta gli studi e i rilevamenti che effettueranno su prodotti alimentari dell'economia tarantina. La stagione dei veleni, causata, come si è visto, da quasi mezzo secolo di gestioni miopi del territorio e dell'industria, è solo all'inizio e purtroppo avvalorerà i dati che dimostreranno come l'Ilva di Taranto sia un'esternalità negativa per le altre attività produttive e per lo sviluppo e di come, al tempo stesso, stia portando al fallimento un intero sistema economico locale.

3.5 Da una legge regionale agli anni più recenti

Prima di giungere a ricostruire gli ultimi risvolti legislativi della materia ambientale in Puglia, è necessario registrare due cambiamenti delle caratteristiche di due degli attori finora coinvolti nei relativi processi decisionali. Da un lato, nel 2005, cambia la guida della Regione Puglia e viene eletto Presidente Nichi Vendola, dall'altro, il 17 ottobre dell'anno seguente, il Comune di Taranto dichiara ufficialmente il dissesto finanziario. Sempre nel 2006, la struttura commissariale del Comune e la Regione rimodulano il programma di risanamento che era stato progettato per il quartiere Tamburi affinché divenga coerente con i regolamenti del CIPE. Nel 2007 cambia anche la guida del capoluogo tarantino e viene eletto Sindaco Ippazio Stefano.

Il 12 febbraio 2007 vengono nuovamente condannati i vertici Ilva per omissione di cautele contro gli infortuni sul lavoro, getto pericoloso di cose, violazione di norme antinquinamento e danneggiamento aggravato di beni pubblici. Le condanne, inflitte in primo grado dal giudice monocratico del tribunale di Taranto Martino Rosati al termine del processo per l'inquinamento atmosferico prodotto

⁸² *Ibidem*, p. 44.

sulla città dalle grandi industrie Ilva e Agip, sono di 3 anni di reclusione per Emilio Riva (Presidente del Cda del Gruppo Riva), 2 anni e 8 mesi per Luigi Capogrosso (Direttore dello stabilimento tarantino), un anno e sei mesi al figlio di Emilio Riva, Claudio e 6 mesi e 15 giorni all'ex dirigente del reparto cokerie, Roberto Penza⁸³. Tale condanna, il 10 ottobre 2008, è stata confermata anche in appello con una riduzione delle pene a 2 anni di reclusione per Emilio Riva e un anno e 8 mesi per Luigi Capogrosso⁸⁴.

La nuova giunta regionale, nel 2007, provvede ad una riorganizzazione dell'ARPA che inizia una campagna di rilevamento dell'inquinamento prodotto dal centro siderurgico, i dati che emergono riguardo diossine e IPA sono molto preoccupanti. A dare ulteriore valore e conferma ai dati, nel maggio dello stesso anno, l'associazione PeaceLink, la UIL Taranto ed il Comitato contro il rigassificatore presentano un ulteriore dossier molto allarmante sulla consistenza dell'inquinamento a Taranto. L'Ilva, in giugno, querela i relatori del dossier per "procurato allarme ambientale"⁸⁵ ma l'importanza e la veridicità dei dati che emergono in questo periodo costituiscono un'ulteriore pressione all'azione decisionale delle istituzioni locali. Poco prima del dossier in questione, il "Caso Taranto" finisce nelle pagine di una importante testata nazionale, l'Espresso, che dichiara, sulla base dei dati del 2002 del Registro EPER (European Pollutant Emission Register), che a Taranto viene emessa nell'atmosfera il 30% della diossina totale italiana⁸⁶. Nel dossier presentato da PeaceLink, però, i dati vengono ulteriormente confermati ed aggiornati, e la conferma in realtà consiste in un aggravamento della situazione, gli stessi dati, nel 2009, vengono confermati anche dalla stessa Regione Puglia che li riporta su una sua pubblicazione⁸⁷ uscita nel periodo dell'approvazione della legge regionale sulle diossine che verrà analizzata più avanti. I dati del dossier sono basati sul database del Registro INES (Inventario Nazionale delle Emissioni e loro Sorgenti), tale registro è integrato

⁸³ Fonte: <http://lists.peacelink.it/news/2007/02/msg00016.html>

⁸⁴ Fonte: http://www.lettera43.it/economia/aziende/ilva-lavoro-e-veleni_4367559333.htm

⁸⁵ Regione Puglia, *Vivere con la Fabbrica*, 2009, p. 56.

⁸⁶ Dossier Peacelink, 2007.

⁸⁷ Regione Puglia, *Vivere con la Fabbrica*, 2009, p. 18.

con il registro EPER e contiene informazioni su emissioni in aria ed acqua di specifici inquinanti provenienti dai principali settori produttivi e da stabilimenti generalmente di grossa capacità presenti sul territorio nazionale⁸⁸. Entrando nel merito del dossier i punti salienti sono riassumibili nel modo seguente:

- Taranto è considerata “Sorgente di contaminazione nazionale”, l'emissione di diossina stimata passa dal 32,1% al 90,3% del totale nazionale;
- l'Ilva di Taranto supererebbe di 93 volte il valore soglia di diossina che il Registro INES fissa in 1 grammo per lo stabilimento siderurgico;
- l'origine principale della diossina sarebbe nell'impianto di agglomerazione che si aggiunge al pericolo costituito anche dalle cokerie e dal parco minerario;
- richiesta alla Regione Puglia di rilievi aggiornati ed in continuo sulle emissioni anche sulla falsariga delle regole in materia proprie della Regione Friuli Venezia-Giulia, di filmatura dei fumi dei camini e di pubblicazione dei dati sull'Ilva;
- incremento delle emissioni di diossina dovuto anche al trasferimento, a Taranto, di alcune attività di produzione proprie dell'acciaieria Ilva di Genova.

Il 2008 è un anno densissimo per le vicende dello stabilimento tarantino, gli attori principali continuano ad essere sempre due: la Regione Puglia da un lato e l'associazionismo dall'altro. Il progetto di riqualificazione del quartiere Tamburi, come anticipato, viene rimodulato dalla Regione in attuazione della delibera CIPE n. 3 del 22/03/2006 e vengono stanziati e resi utilizzabili 10 milioni di euro per la costruzione di un mercato rionale, di alcuni spazi verdi e per la bonifica dei suoli inquinati; viene inoltre formulato l'impegno a stanziare ulteriori 68 milioni

⁸⁸ INES ed EPER sono registri integrati nati nell'ambito della direttiva 96/61/CE, la già citata direttiva IPPC. Essi sono il risultato di un approccio integrato alla gestione ambientale che coinvolge i governi, le industrie e il pubblico e dà la possibilità a quest'ultimo di esercitare il proprio diritto di accesso ad informazioni ambientali in maniera semplice attraverso la moderna tecnologia. (Fonte: <http://www.eper.sinanet.apat.it>).

di euro da includere nel nuovo ciclo di programmazione del Fondo FAS⁸⁹. Parallelamente in città prende avvio un dibattito sulla possibilità di indire un referendum cittadino sull'opportunità di chiudere, totalmente o solo in parte, lo stabilimento. L'11 aprile 2008 viene stipulato un Accordo di Programma per il rilascio dell'AIA tra le istituzioni e i gestori degli impianti industriali dell'area (Ilva, Edison, Eni, Cementir, Enipower, Sanac, AMIU), il rilascio viene stabilito in 300 giorni dalla data di stipula dell'accordo. Il 30 luglio dello stesso anno torna a farsi sentire la voce dell'Amministrazione Regionale, il Presidente Vendola invia una lettera al Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi per riportare l'attenzione sulla gravità del caso tarantino e per richiedere la sua collaborazione istituzionale. La risposta arriva attraverso il Ministro dell'Ambiente Stefania Prestigiacomo che mostra un interesse al caso ed annuncia uno speciale Consiglio dei Ministri a Taranto, ma la seduta non avrà mai luogo. Lo stesso Ministero sottolinea invece positivamente gli sforzi economici e tecnici messi in atto dall'Ilva per adeguarsi alle BAT e per ridurre le emissioni ed in sede europea il Governo pone la questione dell'insostenibilità delle limitazioni per l'Italia alle emissioni di CO₂⁹⁰. In questo periodo le associazioni si schierano al fianco dell'azione del governo regionale e il 29 novembre scendono in piazza a Taranto 20.000 persone in una manifestazione che racchiude 18 tra associazioni e movimenti ambientalisti chiedendo "Aria Pulita". La "stagione delle intese" può dichiararsi conclusa.

Prima di continuare a ricostruire le ultime vicende è necessario però fare un salto indietro nel tempo e ripercorrere un processo normativo comunitario molto importante sia ai fini dell'azione legislativa regionale, che si vedrà a breve, che come presupposto per l'azione informativa svolta dall'associazionismo attraverso il dossier precedentemente riassunto. La legislazione europea, nel 2004, si arricchisce di un nuovo strumento, ovvero viene approvata la Decisione n. 259 del 19/02/2004, meglio nota come Protocollo di Aarhus. Il Protocollo costituisce una norma quadro di riferimento nata dall'esigenza di porre un freno alla circolazione degli inquinanti con un'azione a livello mondiale. Obiettivo dichiarato è quello di

⁸⁹ Regione Puglia, *Vivere con la Fabbrica*, 2009, p. 56.

⁹⁰ *Ivi*.

«limitare, ridurre o eliminare gli scarichi, le emissioni e le fuoriuscite di inquinanti organici persistenti». Per l'adeguamento degli impianti la norma pone un limite temporale, di due anni per gli impianti nuovi e di otto, estendibili, per quelli più vecchi, ed un limite di emissioni di 0,4 nanogrammi per metro cubo. Viene inoltre promossa l'attività di ricerca, di sviluppo e di monitoraggio degli inquinanti e delle tecniche che rendano possibile una riduzione ed un miglioramento degli impatti ambientali. Viene valorizzata la diffusione delle informazioni e viene incoraggiata una forte azione decisionale e normativa delle parti interessate, istituzionali e private, affinché siano raggiunti i limiti prestabiliti. Il protocollo, inoltre, costituisce una garanzia per i cittadini e per il loro accesso alle informazioni ambientali favorendone la loro partecipazione alle decisioni pubbliche.

I criteri e i limiti del Protocollo di Aarhus vengono recepiti dal legislatore regionale. Il 16 dicembre del 2008 viene approvata dal Consiglio Regionale della Puglia la “Legge anti-diossina” (Legge n.44 del 2008) che fissa, per la Puglia, dei limiti di emissioni di diossine e furani nei valori previsti a livello europeo, in Italia i limiti nazionali andavano ben oltre quelli previsti e applicati dagli altri paesi dell'Unione. A seguito dell'approvazione, l'Ilva ribadisce le sue valutazioni negative circa le prescrizioni della nuova Legge che prevede una riduzione, graduale, delle emissioni fino al valore di riferimento europeo di 0,4 nanogrammi su metro cubo e annuncia ripercussioni sul piano occupazionale. Mentre la regione ribadisce la possibilità e sostenibilità di rispettare le nuove prescrizioni normative, il Ministero dell'ambiente, nel 2009, convoca un tavolo di concertazione tra Ilva, Istituzioni e sindacati per evitare la paventata stretta occupazionale dimostrandosi recettiva della sola istanza aziendale e minacciando il ricorso per incostituzionalità alla legge⁹¹. L'accordo viene raggiunto nel febbraio 2009 con la firma di un Protocollo d'intesa che rinvia i tempi della legge ma che lascia inalterate le prescrizioni. L'Ilva viene obbligata a rientrare entro il 30 giugno 2009 nel limite di 2,5 nanogrammi e dal 31 dicembre 2010 nel limite

⁹¹ *Ibidem*, p. 57.

europeo di 0,4 nanogrammi. Per il controllo delle emissioni la legge prevede delle campagne di campionamento, nel corso dell'anno, a cura dell'ARPA. A seguito dell'accordo l'Ilva presenta un Piano di Fattibilità che illustra tutti gli interventi tecnici che verranno effettuati sugli impianti dello stabilimento tarantino. Il 28 dicembre 2011, il Presidente della Regione Puglia annuncia il raggiungimento di valori di emissioni al di sotto della soglia prevista. All'indomani di questi avvenimenti, il fronte Regione – associazionismo che si era creato alcuni anni prima può dirsi però completamente sfaldato. La legge regionale, seppur sicuramente innovativa ed unica, ad esclusione di un caso simile in Friuli, non lascia tutti contenti e si riaccendono i toni dello scontro tra associazionismo e istituzioni anche sullo stesso merito della legge. In particolare viene contestato il metodo di campionamento delle emissioni da parte dell'ARPA Puglia, un metodo che non è “in continuo”, ovvero tutti i giorni in tutte le ore della giornata, ma è un metodo “programmato” che consente all'impianto di avere i tempi di controllare le sue produzioni nei periodi delle campagne di campionamento. Più genericamente viene anche contestato il fatto che seppur la legge regionale sulle diossine sia un'assoluta novità nei processi di *policy* ambientale in Puglia essa è in realtà limitata ad una sola tipologia di inquinante mentre l'area industriale di Taranto presenta, come si vedrà più avanti, sedimentazioni ed emissioni di vari inquinanti, altro tassello delle polemiche è costituito dal rilascio, il 4 agosto del 2011, dell'AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) agli stabilimenti tarantini. Un'altra critica, alla luce delle modifiche alle competenze regionali nella riforma costituzionale del 2001, riguarda il fatto che come presupposto della legge regionale non sia stata scelta la tutela della salute che è una materia di competenza regionale ai sensi del rinnovato Art. 117 della Costituzione⁹².

L'associazionismo, l'altro attore protagonista delle vicende tarantine degli ultimi anni, nel 2008 porta avanti una battaglia scientifica molto importante sul fronte diossina che contribuisce ad alzare il livello di attenzione pubblico ed istituzionale. Nel marzo del 2008, le associazioni ambientaliste presentano i

⁹² Carlo Vulpio, *La città delle nuvole*, Milano, Verdenero, 2012, p. 142.

risultati delle analisi di prodotti caseari provenienti dagli allevamenti vicini al polo industriale. I livelli di contaminazione sono molto elevati, al di sopra dei limiti consentiti, e scattano così una serie di controlli da parte delle autorità sanitarie. Nell'autunno del 2008, al termine di varie fasi di controlli, si procede all'abbattimento di oltre 1.000 capi di bestiame, l'Istituto Zooprofilattico di Teramo aveva effettuato i controlli entro 10 chilometri dagli impianti e poi in un'area ancora più vasta. Nel 2009, la diffusione di questi dati certifica come gli inquinanti siano ormai entrati nella catena alimentare degli allevamenti e delle persone⁹³.

Sempre in tema di diossine, il 10 e il 12 ottobre 2011, gli studenti dell'Istituto di Istruzione Superiore "Augusto Righi" di Taranto, presentano, nel Senato della Repubblica, un disegno di legge per l'istituzione di un marchio "*Dioxin Free*" che consenta ai consumatori di apprendere dalle etichette degli alimenti che acquistano se sono controllati ed esenti dalla presenza di diossine.

La legge regionale, purtroppo, ha rappresentato solo un piccolo tassello normativo in un problema dai confini e dalle ricadute molto larghi, ma dimostra, però, come la situazione sia arrivata a dei limiti preoccupanti per la salute dei cittadini e dell'ambiente. Il passaggio alla gestione privata ha rafforzato la logica esposta nel capitolo precedente del ricatto occupazionale e delle gestioni aziendali calibrate solo sul profitto economico. Nel capitolo seguente si dimostrerà e documenterà l'esternalità negativa rappresentata dall'Ilva ripartendo ed ampliando le questioni, sopra accennate, dei danni sulle attività produttive del territorio. Questi danni, che rappresentano i costi in termini economici e non che l'Ilva scarica sull'economia locale, costituiranno i presupposti per gettare le basi di una nuova programmazione d'intervento pubblico che miri ad essere un intervento organico e di lungo periodo capace di affrontare proficuamente il problema ambientale dell'area ionica.

La sintesi e la conclusione di questo capitolo viene lasciata alla risposta data, ad alcuni giovani tarantini che nel corso delle mobilitazioni cittadine del 2008

⁹³ Liliana Cori, *Se fossi una pecora verrei abbattuta?*, Milano, Scienza Express, 2011, p. 117.

avevano esternato le loro richieste di un “futuro più pulito”, alle parole dell'attuale Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. *«Nel corso di un incontro al Quirinale, rispondendo ad una domanda di alcuni studenti di Taranto, dissi che bisogna rendersi conto che per tanto tempo il problema numero uno è stato il problema del lavoro, di creare posti di lavoro, specialmente nel Mezzogiorno d'Italia e sembrava che la strada maestra fosse quella di costruire fabbriche. In questo senso ho peccato anch'io: mi ricordo che mi diedi molto da fare e partecipai alle battaglie perché si costruisse il grande impianto siderurgico a Taranto. Abbiamo imparato, dopo, che bisognava essere più prudenti, e che bisognava mettere sul conto anche tutte le conseguenze negative dell'industrializzazione. Ma si è dovuti passare per quell'esperienza, per capirlo»⁹⁴.*

⁹⁴ Giuliano Foschini, *Quindici Passi*, Roma, Fandango, 2009, p. 81.

Capitolo 4 - Le evidenze degli ultimi anni: la stagione dei veleni. Esternalità, fallimento e costi umani

4.1 Dalla teoria economica agli allevamenti tarantini

La situazione attuale del territorio tarantino e del suo stabilimento necessita, per essere opportunamente compresa, di un richiamo ad alcuni elementi propri della dottrina economica, in particolare della scienza delle finanze, quali alcune cause di fallimento e di distorsione del mercato di un'economia locale. La ricostruzione storica degli avvenimenti dei due capitoli precedenti sarà conclusa più avanti perché il susseguirsi delle vicende contemporanee costituisce da un lato la concretizzazione degli effetti negativi causati da mezzo secolo di produzione industriale e dall'altro la prova e la dimensione effettiva del fallimento economico in atto. L'attenzione viene ora rivolta a quelle nozioni e teorie capaci sia di esplicitare il significato economico delle vicende tarantine sia di fornire gli strumenti idonei per poter definire “un fallimento” l'industrializzazione figlia del Quarto Centro Siderurgico Tarantino.

La cosiddetta Economia del benessere⁹⁵, che ad oggi costituisce uno dei vari riferimenti tra le correnti principali che molti economisti prendono a modello favorendone studio e insegnamento accademico, seppur messa in discussione da alcune delle caratteristiche proprie dell'attuale ciclo di crisi e recessione economica degli ultimi anni, fornisce il quadro concettuale più calzante al caso dell'Ilva. L'Economia del benessere persegue il raggiungimento di situazioni di efficienza economica delle economie ovvero di equilibri dei mercati. Tali situazioni di efficienza sono raggiungibili se i mercati operano in regimi di concorrenza e se sono rimediate (in questo caso il ruolo dello Stato e del suo intervento nell'economia è fondamentale) quelle “distorsioni del mercato” che portano alla situazione di fallimento. Spesso la presenza di beni o servizi pubblici

⁹⁵ Per una completa e approfondita trattazione della teoria economica del benessere e delle esternalità si veda Paolo Bosi a cura di, *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, 2010.

è una delle cause di distorsione ma ne esistono delle altre che sono legate al comportamento degli attori privati nell'economia ed alle loro scelte di offerta e produzione.

Come anticipato, il mercato, inteso come il luogo in cui si scambiano «diritti di proprietà e di uso» di beni e servizi⁹⁶, può fallire nei casi in cui non sia possibile raggiungere, attraverso lo scambio, situazioni di efficienza economica. Bosi (2010) racchiude in tre grandi categorie le principali cause di fallimento del mercato:

- difficoltà tra le parti di trovare un accordo per uno scambio vantaggioso per entrambi;
- mancanza di controllo pieno sui beni, sulle risorse e sulla possibilità di utilizzarle;
- mancanza o incompletezza delle informazioni necessarie allo scambio.

Rientrano nel primo gruppo situazioni quali il monopolio, e l'Ilva di Taranto effettivamente opera in una situazione di concentrazione della produzione; tuttavia in questa sede ci si concentrerà soprattutto sulle distorsioni proprie dell'economia locale mentre la concentrazione produttiva ha riflessi ad un livello economico più ampio. Il secondo gruppo di cause fallimentari racchiude le cosiddette esternalità, cioè le incidenze sull'economia circostante delle scelte di produzione di un soggetto ed è questo il binario teorico che si seguirà maggiormente per il caso tarantino. Il terzo tipo di cause di fallimento è legato alle asimmetrie e alle carenze informative in un'economia. A Taranto, in realtà, c'è la presenza di problemi informativi, ma si tornerà brevemente su questo punto dopo un completo quadro del fenomeno delle esternalità, perché anche le informazioni, nelle vicende dello stabilimento, hanno giocato e tutt'ora giocano dei ruoli di primo piano come strumenti fondamentali per i processi decisionali e per la produzione di politiche pubbliche.

Si è in presenza di un'esternalità quando «alcune delle variabili che influenzano il

⁹⁶ Paolo Bosi a cura di, *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 65.

costo di un produttore o l'utilità di un consumatore sono direttamente influenzate dalla decisione di produzione o di consumo di un altro soggetto, e tale effetto non è valutato o compensato»⁹⁷. Le esternalità, a seconda di quale soggetto, tra produttore e consumatore, ne sia rispettivamente la causa o la vittima possono essere di quattro tipi e, inoltre, a seconda dell'effetto prodotto, possono essere sia positive che negative, per un totale di otto tipi differenti. Il caso dell'Ilva di Taranto rientra sia nella tipologia di un'esternalità negativa produttore/produttore, cioè la situazione in cui un'attività inquinante di un'impresa A (l'Ilva) danneggia un'attività produttiva B (un allevamento), che di un'esternalità negativa produttore/consumatore, si veda il problema dell'inquinamento dell'aria nella zona residenziale del Tamburi o dell'inquinamento dell'acqua di una zona balneare. Il concetto di esternalità è molto importante nell'ambito dell'economia ambientale e rappresenta inoltre un utile strumento per comprendere o programmare le ragioni e le forme di un intervento pubblico nell'economia. A livello teorico, il concetto prevede che un'esternalità sia la causa di costi o benefici esterni che non sono valutati o compensati, ovvero, il soggetto che produce l'esternalità non tiene conto degli effetti esterni nelle sue decisioni di consumo o produzione. Il caso negativo produttore/consumatore viene lasciato alla banale intuitività del rapporto di scambio negativo che si instaura tra chi inquina e chi ne respira l'inquinamento, sull'esternalità negativa produttore/produttore invece è conveniente dedicare ancora qualche passaggio per capire come funzionano le ricadute economiche, anche in termini analitici, dell'esternalità in questione. Riprendendo l'esempio dell'attività produttiva inquinante A che danneggia l'attività produttiva B, si può formalmente esprimerne l'esternalità nel seguente modo:

$$C_B = C_B(Q_A, Q_B) \text{ con } \partial C_B / \partial Q_B > 0$$

dove Q_A e Q_B sono i livelli di produzione di A e B e C_B la funzione di costo di B. Quindi, il costo sostenuto da B (nel nostro caso l'allevatore tarantino) dipende positivamente dalla quantità prodotta dall'impresa (l'acciaieria): si configura così un'esternalità negativa. Il costo marginale (ovvero la variazione dei costi totali di

⁹⁷ Ibidem, p. 69.

produzione che si verifica all'aumentare di un'unità aggiuntiva di quantità prodotta) inflitto da *A* al produttore *B* cresce al crescere del livello produttivo di *A*. Da ciò deriva che la produzione offerta dall'Ilva (*A*) non rappresenta una situazione di efficienza economica perché l'effetto esterno negativo non è considerato dall'impresa nelle sue decisioni di produzione in quanto una delle condizioni di efficienza economica è che il costo marginale eguagli il beneficio marginale (ovvero il beneficio che deriva dal consumo di un'unità aggiuntiva di un bene). Nel nostro caso però, il bene in questione (l'acciaio) produce effetti esterni e quindi i costi ed i benefici presi in considerazione non devono essere quelli tra i singoli bensì quelli sociali. Il costo marginale sociale è dato dalla somma tra il costo marginale interno, sostenuto dall'impresa per produrre il bene, e il costo marginale esterno subito dal soggetto danneggiato dall'esternalità. La quantità di acciaio prodotta sarà efficiente quando il suo costo marginale sociale eguaglierà il beneficio marginale sociale, beneficio che in questo caso è dato dal prezzo. La teoria economica individua anche delle possibili soluzioni per rimediare alle esternalità cercando di “internalizzare” i costi. I rimedi, spesso, prevedono un intervento dello Stato o dei relativi livelli di governo competenti. A Taranto alcune di queste soluzioni sono state già sperimentate e, prima di vederle nel dettaglio, si propone di seguito l'elenco che ne traccia sempre Bosi (2010):

- produzione pubblica;
- fusione delle imprese;
- regolamentazione;
- imposte pigouviane;
- teorema di Coase e diritti d'inquinamento trasferibili.

Paradossalmente l'Ilva ha avuto una gestione pubblica per più di trent'anni e la fusione delle imprese è spesso avvenuta, ma si è trattato piuttosto di acquisizioni finanziarie messe a segno dal Gruppo Riva; fondere l'Ilva in qualsiasi altra impresa risulterebbe comunque impossibile sia per le sue caratteristiche strutturali, sia perché siamo dinanzi ad una multinazionale della siderurgia. Nell'ambito della

regolamentazione rientrano quelle particolari disposizioni di legge che impongono alle imprese di limitare la produzione o l'emissione di sostanze inquinanti entro determinati limiti: la legge regionale sulle diossine del 2008 è un intervento di questo tipo ma si può dire che seppur innovativo è stato purtroppo un rimedio parziale. Le imposte pigouviane, dal nome del loro teorizzatore Arthur Pigou, corrispondono all'introduzione di imposte pari al costo marginale esterno che inducano il produttore a produrre ad un livello di produzione efficiente. Si pensi all'esempio della *Carbon Tax*, un'imposta ecologica promossa dall'Unione Europea che ricade sui prodotti energetici proporzionalmente alla produzione di ossido di carbonio che consegue al loro consumo. Tali imposte a Taranto non sono mai state prese in considerazione e tuttavia risulterebbero di non facile attuazione in quanto è molto difficile, sia per la carenza di un quadro informativo capillare che per la vastità del problema, calcolare con esattezza il costo marginale esterno. Tale costo, inoltre, come si vedrà, potrebbe raggiungere cifre molto elevate se pur si riuscisse a calcolarlo. Il teorema di Coase prevede l'istituzione di una sorta di contrattazione privata tra le parti, i soggetti A e B, affinché raggiungano un equilibrio tra i loro "diritti di inquinamento" da un lato e il diritto di non subirlo dall'altro. Infine, i diritti di inquinamento trasferibili comportano l'istituzione di una specie di mercato delle "quote d'inquinamento" tra i vari soggetti inquinanti: una volta fissato un limite massimo sostenibile di tutte le quote le imprese si accordano e si "spartiscono" l'inquinamento. Tale soluzione potrebbe comunque essere utile nel territorio tarantino a mettere un freno al complessivo inquinamento prodotto dai vari stabilimenti produttivi della zona oltre all'Ilva ma risulterebbe comunque non ottimale per uscire dalla situazione di fallimento del mercato già ampiamente in atto.

Dal punto di vista delle carenze e delle asimmetrie informative a cui prima si accennava, lo stabilimento tarantino non è mai stato realmente costante ed esaustivo nell'informare i suoi lavoratori e soprattutto la cittadinanza e i livelli di governo locale dei rischi sul posto di lavoro, delle tipologie e delle quantità di emissioni nell'atmosfera. Queste informazioni, oggi, sono ormai numerose ed aggiornate ma molti dati sono stati elaborati dalle associazioni ambientaliste, dai

sindacati, dai cittadini e solo alcuni dalle istituzioni dopo anni di attività del siderurgico. Le informazioni sono fondamentali sia nel prevedere gli interventi mirati sul territorio che nel programmare politiche e piani d'azione efficienti nel lungo periodo.

La teoria economica dimostra come a Taranto, nel tempo e soprattutto a partire dagli ultimi anni, stia maturando un fallimento economico di notevoli dimensioni. La ricostruzione storica degli avvenimenti del capitolo precedente ha accennato ai recenti casi di abbattimento del bestiame e di danneggiamento delle attività produttive della zona a causa delle esternalità dell'Ilva. Nel paragrafo seguente si amplierà l'analisi delle caratteristiche dei costi esterni che l'economia tarantina sta sostenendo a causa della sua industria cercando di ridisegnare un quadro integrato tra tutti i vari aspetti delle esternalità nei diversi settori produttivi.

4.2 Fisionomia del fallimento

Il 24 novembre del 2011, l'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA) pubblica un rapporto intitolato: «*Revealing the costs of air pollution from industrial facilities in Europe*» (Svelare i costi dell'inquinamento atmosferico proveniente dagli stabilimenti industriali in Europa). Tale rapporto, corredato di dati e tabelle per ogni singolo stabilimento europeo, fornisce una stima dei costi economici per i cittadini delle emissioni degli stabilimenti basandosi sui dati del Registro Europeo delle Emissioni e dei Trasferimenti di sostanze inquinanti (E-PRTR). L'Agenzia comunica che l'inquinamento industriale delle maggiori sorgenti di emissioni è costato ai cittadini dell'Unione Europea tra i 102 e i 169 miliardi di euro nel solo 2009. I costi stimati sono calcolati a partire dalle emissioni dichiarate dagli stessi stabilimenti. L'analisi riguarda gli stabilimenti industriali, le grandi centrali elettriche, le raffinerie, le combustioni derivanti dalle attività di fabbricazione, i processi industriali, gli scarti e certe attività agricole. Le emissioni delle centrali elettriche rappresentano la maggior parte dei costi: da 66 a 112 miliardi di euro. Le altre principali fonti di costo sono i processi di produzione, da 23 a 28 miliardi di euro e le combustioni risultanti dall'attività di fabbricazione da 8 a 21 miliardi.

Prima di arrivare allo specifico dell'Ilva, gli altri stabilimenti pugliesi occupano posti preoccupanti nella lista dei principali siti inquinanti: al diciottesimo posto si trova la già citata Centrale Termoelettrica Federico II di Brindisi, sempre nei primi 100 posti sui dati delle 622 strutture considerate nelle tabelle, all'ottantesimo posto si trova la centrale termoelettrica di Taranto con un costo compreso tra i 229 e i 282 milioni di euro. L'Ilva occupa il cinquantaduesimo posto e per questa sorgente di emissioni l'Agenzia Europea stima un costo per ambiente e salute valutabile tra i 283 e i 463 milioni di euro⁹⁸. Le principali conclusioni, a livello europeo, tratte dall'Agenzia sono:

- nel 2009, l'inquinamento atmosferico provocato dagli stabilimenti presi in considerazione è costato in media, ad ogni cittadino europeo, tra i 200 e 300 euro;
- i paesi con un elevato numero di grandi stabilimenti, come Germania, Polonia, Regno Unito, Francia e Italia, sono quelli che maggiormente hanno contribuito al costo totale dei danni;
- la maggior parte del costo dei danni è imputabile a un piccolo numero di stabilimenti. I tre quarti dei costi totali risultano dalle emissioni di solo 622 stabilimenti industriali, cioè il 6% del totale;
- Le emissioni di diossido di carbonio rappresentano la maggior parte dell'insieme dei costi, circa 63 miliardi di euro nel 2009. Gli inquinanti atmosferici che contribuiscono alle piogge acide e che possono provocare problemi respiratori all'uomo come il diossido di zolfo, l'ammoniaca, le particelle e gli ossidi di azoto, sono responsabili di danni per una cifra che va dai 38 ai 105 miliardi di euro annui..

Si propone di seguito (Illustrazione 1) una mappatura della localizzazione di alcuni degli stabilimenti in questione e del loro relativo peso economico, è facile notare, anche solo graficamente, l'incidenza dei costi dell'inquinamento tarantino sull'economia locale.

⁹⁸ Fonte: *EEA Report – Costs of air pollution from industrial facilities.*

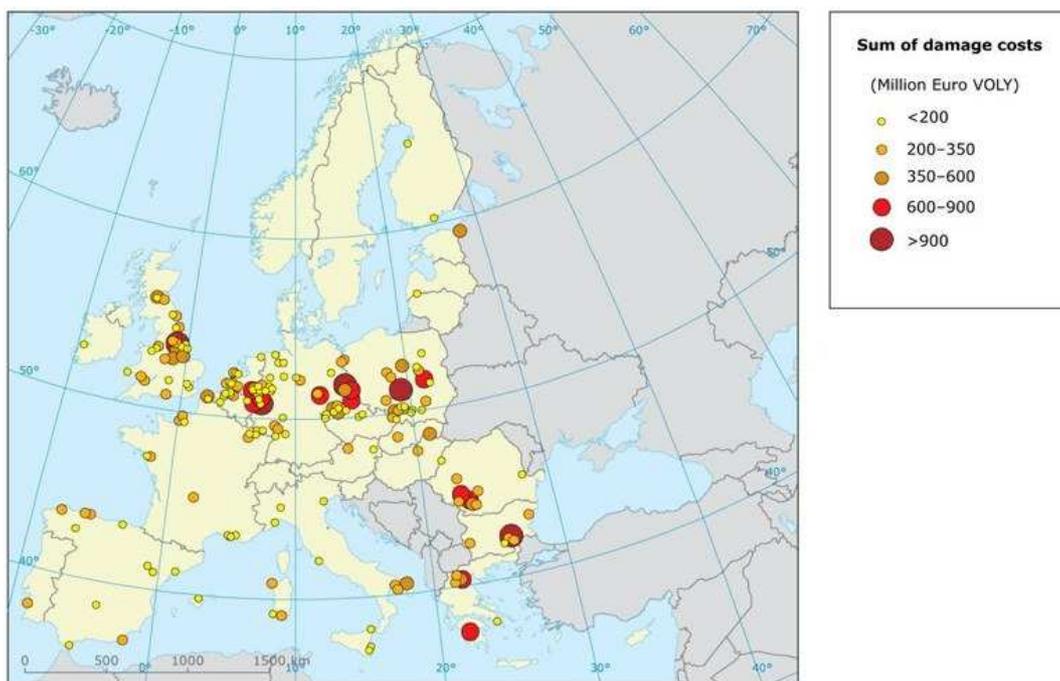


Illustrazione 1: Localizzazione delle 191 sorgenti di emissione che costituiscono il 50% del costo totale europeo. Fonte: www.eea.europa.eu.

La prospettiva economica del problema è strettamente interconnessa con quella prettamente scientifica. Prima di recuperare le recenti vicende tarantine che hanno testimoniato la presenza di questi costi economici e sociali dovuti all'esternalità sul territorio ionico, si traccia di seguito un cornice scientifica, che assieme alla teoria economica descritta nel paragrafo precedente, fornisce il quadro concettuale completo necessario a comprenderne tutte le sfaccettature.

La circolazione degli inquinanti nell'ambiente è un circolo continuo che si dirama in vari percorsi e alcuni di questi percorsi coinvolgono anche il corpo umano. Le vie d'esposizione per le persone sono tre: ingestione di acqua e alimenti, la respirazione e l'inalazione di gas e polveri, il contatto trans-dermico. Per quanto riguarda la catena alimentare⁹⁹, gli inquinanti entrano a farne parte attraverso il suolo. Il 98% degli alimenti proviene direttamente o indirettamente dal suolo, alcuni alimenti vengono consumati direttamente dal suolo come frutta e verdura, altri alimenti assorbono indirettamente ciò che passa dal suolo, si pensi alle carni

⁹⁹ Per una più ampia trattazione del quadro scientifico si veda Liliana Cori, *Se fossi una pecora verrei abbattuta?*, Milano, Scienza Express, 2011.

ed ai prodotti derivati da tutti quegli animali che per nutrirsi utilizzano acqua, vegetazione e mangimi provenienti dal suolo. È per questo presupposto basilare che nell'ultimo capitolo si ritornerà ampiamente sulla necessità di una bonifica urgente e completa del suolo tarantino. Un altro percorso degli inquinamenti riguarda l'acqua, sia quella delle falde del sottosuolo che quella dei mari. Nel grasso di pesci, crostacei e molluschi si accumulano sostanze altamente pericolose. L'accumulo delle sostanze in qualsiasi essere vivente si definisce “bioaccumulo”. Alcune sostanze chimiche proprie del caso tarantino come le diossine e i PCB sono altamente liposolubili, si sciolgono nei grassi e ne rimangono legate, “bioaccumulandosi”, dopo aver percorso la catena alimentare dei relativi organismi. Per questo motivo le si ritrova in misura significativa nelle carni dei bovini, nei polli, nei maiali e nei derivati di questi animali come latte, formaggi e uova. Lo stesso percorso di bioaccumulo, dall'ingestione fino al latte materno, avviene nel corpo umano. E ciò che è ancora più preoccupante è che molte di queste sostanze sono non solo cancerogene ma anche mutagene, possono cioè cambiare la trasmissione dei geni tra le varie generazioni. Oltre che attraverso la catena alimentare, tutte le varie sostanze inquinanti possono arrivare alla circolazione sanguigna, e quindi interferire anche con gli ormoni e il patrimonio genetico attraverso la respirazione. Molti inquinanti, tra cui ad esempio i metalli, li si ritrova così all'interno del fegato oppure nei reni. Come anticipato a tutto ciò si aggiunge il contatto diretto della pelle con le sostanze depositate sul territorio. Per concludere questa cornice scientifica si riprende la sintesi di Cori (2011) degli effetti sull'uomo delle varie sostanze: esse possono essere, come anticipato, mutagene e/o cancerogene. Possono essere tossiche e provocare avvelenamenti oppure interferenti endocrini e avere la capacità di modificare il funzionamento del sistema endocrino, che produce gli ormoni fondamentali per crescita e sviluppo¹⁰⁰. A causa delle caratteristiche descritte, alcuni animali vengono scientificamente utilizzati come “animali sentinella”, capaci cioè di essere un campanello d'allarme, se monitorati, dell'inquinamento di quel determinato territorio, un esempio sono le pecore e le api. Questo meccanismo si chiama

¹⁰⁰ Liliansa Cori, *Se fossi una pecora verrei abbattuta?*, Milano, Scienza Express, 2011, p. 54.

“biomonitoraggio”, consiste nel monitorare l'inquinamento di un ambiente attraverso chi lo vive lo abita.

I biomonitoraggi, ovviamente, possono essere effettuati anche attraverso l'uomo. A tal proposito, a Taranto, è stato condotto uno studio sugli allevatori delle aziende zootecniche a conduzione familiare dell'area tarantina, promosso dall'Asl di Taranto e dall'Istituto Superiore della Sanità per monitorare diossine, PCB e alcuni metalli. L'esame è stato effettuato attraverso il controllo del sangue di circa cinquanta uomini e donne tra i venti e i sessanta anni che risiedono e lavorano nelle aziende situate a differenti distanze dalla fabbrica. L'Istituto di Medicina del Lavoro di Bari ha svolto un'altra indagine sulle urine di circa 150 volontari tra tarantini e cittadini di un'altra zona non interessata dall'industria per monitorare la presenza di metalli nell'organismo. Infine, nel 2008, è stato finanziato dalla Commissione Ambiente e coordinato dall'Istituto Superiore della Sanità il progetto *Womenbiopop*. Tale ricerca intende monitorare l'esposizione di un campione di donne in età riproduttiva, da venti a quaranta anni, a diossine, IPA, PCB e pesticidi¹⁰¹. Dei risultati di alcuni di questi monitoraggi si parlerà nel capitolo seguente perché la loro diffusione e pubblicizzazione si incasterà in un turbine di avvenimenti che caratterizzeranno tutto il 2012.

Precedentemente si è accennato al caso, nel corso del 2008, degli abbattimenti di oltre mille capi di bestiame d'allevamento a seguito dei controlli dell'Istituto Zooprofilattico di Teramo. I controlli istituzionali però sono partiti a seguito di un ben più allarmante rilievo fatto dall'Associazione PeaceLink. Lo stesso anno, gli attivisti di PeaceLink si erano infatti rivolti al laboratorio Inca del Consorzio Interuniversitario Nazionale “La chimica per l'ambiente” di Lecce per analizzare un campione di formaggio proveniente da un'attività di allevamento situata nella zona limitrofa all'acciaieria. Il responso era inequivocabile, «un bambino che pesi venti chili non potrebbe mangiarne più di due grammi altrimenti supererebbe la dose giornaliera accettabile (dga)¹⁰²». La dga, secondo l'Organizzazione Mondiale

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 120.

¹⁰² Carlo Vulpio, *La città delle nuvole*, Milano, Verdenero, 2012, p. 38.

della Sanità, è una stima delle quantità di determinati inquinanti presenti nel cibo che possono essere inseriti senza rischi apprezzabili per la salute. I successivi esami dell'Istituto di Teramo, che hanno poi portato agli abbattimenti dei capi tarantini, hanno rilevato 29 campioni non conformi su 96, provenienti da 8 aziende, nella prima fase di campionamenti e nella seconda 60 campioni non conformi su 478 campioni prelevati in 7 aziende¹⁰³. Le sette aziende in questione distano tutte pochi chilometri in linea d'aria dall'Ilva; a seguito dell'abbattimento dei capi, 1200 in totale, hanno ricevuto un indennizzo economico dalla Regione Puglia. La Regione, come risarcimento, ha approvato uno stanziamento di 160.000 euro incluse le spese di smaltimento che si aggirano sui 60 euro a capo. Al lordo dello smaltimento è stato dato ai capi un valore di 133 euro circa. Queste cifre frammentarie iniziano a rendere chiara l'idea di un problema molto più esteso. I terreni su cui quelle aziende basano tutt'ora la loro restante attività non sono mai stati bonificati ed il territorio circostante il siderurgico è ricco solo di attività legate all'utilizzo del suolo. Dagli allevamenti, all'agricoltura alle aziende casearie. Dieci anni prima c'è un altro avvenimento particolare, nel 1998, per la prima volta, un privato, il signor Antonio Ammirato, vince una causa giudiziaria contro l'Ilva. Si tratta di un lavoratore in proprio, un fioraio, che porta in tribunale il caso delle proprie serre per la coltivazione dei fiori che sono letteralmente diventate delle camere a gas. La sentenza stabilisce una provvisionale di 5 milioni di lire¹⁰⁴.

Nell'estate del 2010, il Sindaco del Comune di Taranto emana un'ordinanza che vieta il gioco ai bambini nelle aree verdi del quartiere Tamburi in quanto contaminate da sostanze cancerogene, in particolare Berillio e PCB. I bambini potrebbero essere contaminati per via del solo contatto dermico (si tornerà più avanti nel merito delle ordinanze comunali nell'ambito di un'analisi dell'emergenza del quartiere Tamburi). A seguito dell'ordinanza, il coordinamento di associazioni locali e cittadini Altamarea interroga l'Arpa Puglia affinché sia chiarita la provenienza degli inquinanti poiché sulla base delle ricerche della

¹⁰³ Lilia Cori, *Se fossi una pecora verrei abbattuta?*, Milano, Scienza Express, 2011, p. 117.

¹⁰⁴ *Città delle nuvole, op. cit.*, p. 123.

IARC il Berillio è una sostanza utilizzata nella produzione di metalli e leghe. Nello stesso anno la Regione Puglia dispone un divieto di pascolo in un'area di venti chilometri attorno all'area industriale e il Dipartimento di Prevenzione della ASL di Taranto dispone l'abbattimento di altri mille capi circa di bestiame contaminati¹⁰⁵.

Oltre che nell'economia proveniente dallo sfruttamento diretto e indiretto del suolo, il fallimento del mercato è rintracciabile anche in un altro comparto produttivo fondamentale: il mare. Le acque tarantine, che già prima dell'industrializzazione post bellica erano fonte di sostentamento e guadagno per via delle attività di pesca, hanno continuato ad essere uno dei motori trainanti dell'economia locale grazie al persistere di una fiorente attività di mitilicoltura sia nelle acque del golfo tarantino che nelle acque delle due insenature naturali del cosiddetto Mar Piccolo. Purtroppo, l'esternalità negativa viene riscontrata anche in questo comparto produttivo; il 22 luglio 2011 l'Azienda Sanitaria Locale di Taranto emette un'ordinanza che blocca il prelievo e la vendita di cozze allevate nel primo seno del Mar Piccolo. I prelievi dei campioni effettuati il 13 giugno 2011 e analizzati dall'Istituto Zooprofilattico di Teramo riscontrano valori medi di diossina e policlorobifenili (PCB)¹⁰⁶ superiori alla norma degli 8 picogrammi per grammo, vengono infatti rilevati 10,5 picogrammi per grammo. È necessario notare che la produzione del primo seno del Mar Piccolo ammonta ad un terzo di quella totale e che i mitilicoltori a Taranto sono 103 e il provvedimento ne colpisce ben 24. In Italia la produzione di cozze nere ammonta a circa 138 mila tonnellate annue e il 10% di questa cifra, circa 14.000 tonnellate, sono prodotte a Taranto. La produzione del primo seno del Mar Piccolo, quello interessato dall'ordinanza, è di 5.600 tonnellate¹⁰⁷. Il settore della mitilicoltura tarantina è anche un settore che ricomprende molto lavoro sommerso, ovvero “in nero”, infatti il Comune di Taranto arriva a quantificare la produzione locale totale in circa 30.000 tonnellate all'anno. Il 31 agosto 2011, preoccupato dalla legittima

¹⁰⁵ Fonte: Agenzia Dire (<http://www.dire.it>).

¹⁰⁶ Come precedentemente accennato alcuni inquinanti si bioaccumulano soprattutto nelle parti grasse degli animali o dei loro derivati e i mitili sono molto ricchi di parte grassa.

¹⁰⁷ Fonte: Corriere del Mezzogiorno - 12 gennaio 2012.

protesta degli allevatori e dalle conseguenze sull'immagine e sulla commercializzazione del prodotto tarantino, il Sindaco del Comune di Taranto emette un comunicato con il quale, seppur riconosce la situazione di nocività e comunica la distruzione dei mitili interessati, si schiera a difesa del prodotto locale, della sua commercializzazione e della sua purezza. Una prima cifra del danno industriale sui frutti di mare la si rintraccia nello stanziamento di 200.000 euro che il Comune di Taranto dispone per compensare le perdite economiche degli allevatori. Un'altra quantificazione, che meglio rende l'idea della consistenza della perdita e del relativo fallimento del mercato, è possibile calcolarla attraverso le cifre del rendimento di questo comparto produttivo. Il prezzo medio di vendita dal produttore al grossista, infatti, è di circa 400 euro a tonnellata, per cui la sola produzione del primo seno sarebbe quantificabile in circa 2.200.000 euro¹⁰⁸; i ricavi, poi, potrebbero crescere di gran lunga se si considera la parte di vendita effettuata al dettaglio dai produttori. Le conclusioni a cui arriva l'ASL locale nella sua ordinanza sono in realtà la conferma di un allarme che qualche mese prima era già stato lanciato dagli ambientalisti. Nel gennaio 2011, infatti, le associazioni ambientaliste avevano provato a denunciare l'inquinamento del Mar Piccolo presentando dati e rilevazioni attendibili, commissionati dal Fondo Antidiossina Taranto e da PeaceLink, sulle quantità di diossine e PCB, ma i loro allarmi erano stati ignorati e colpevolizzati. A seguito dell'ordinanza dell'ASL sono partite anche le indagini della magistratura alla ricerca dei colpevoli dell'inquinamento, dei risultati di tali indagini e perizie si parlerà nel paragrafo seguente. Ad oggi, oltre alla distruzione delle cozze nere adulte contaminate, si sta provvedendo anche allo spostamento del cosiddetto novellame, ovvero i mitili che ancora non hanno una dimensione tale da iniziare ad assorbire sostanze inquinanti, in un'altra zona meno inquinata del Mar Grande, ma la produzione complessiva risulta comunque seriamente compromessa.

L'inquinamento delle acque, la compromissione del territorio sia dal punto di vista della contaminazione chimica che delle grandi aree occupate dall'industria e la

¹⁰⁸ Fonte: Corriere del Mezzogiorno - 12 gennaio 2012.

scarsa salubrità dell'aria fanno da cornice e da presupposto per l'individuazione di un altro settore rappresentativo del fallimento del mercato: il settore turistico. Per il turismo non è possibile individuare danni economici diretti per il semplice motivo che si tratta di un settore molto poco sviluppato proprio a causa dei presupposti sopra elencati. Potenzialmente, molte altre località pugliesi lo dimostrano, il territorio tarantino, se considerato al netto della sua esternalità negativa, è ricco di elementi paesaggistici, culturali e soprattutto storici¹⁰⁹ che potrebbero posizionarlo tra le mete del Mezzogiorno con una delle più fiorenti attività turistiche. Come descritto nei capitoli precedenti, però, nel tempo la città di Taranto ha sviluppato e adattato se stessa alle esigenze della grande industria, vincolando così notevolmente il suo sviluppo e le sue potenzialità turistiche. A testimoniare questo *gap* esistente tra le strutture turistiche tarantine rispetto al resto della regione si riportano di seguito (Tabelle 1 e 2) i dati sulle capacità turistiche delle strutture ricettive pugliesi.

¹⁰⁹ È importante notare che la data di fondazione di Taranto viene collocata nel 706 a.C. ad opera di alcuni coloni spartani. È una delle città più antiche della Puglia e costituiva una delle principali città della Magna Grecia. Sono innumerevoli i resti e le architetture che caratterizzano e testimoniano la lunga storia della città e delle sue epoche.

Capacità degli esercizi alberghieri per provincia - Anno 2003

| PROVINCE | Numero | Letti | Camere | Bagni |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| FOGGIA | 320 | 22.905 | 10.909 | 10.885 |
| BARI | 157 | 12.671 | 6.531 | 6.375 |
| TARANTO | 71 | 6.309 | 3.034 | 3.143 |
| BRINDISI | 67 | 8.152 | 3.533 | 3.662 |
| LECCE | 175 | 15.384 | 7.318 | 6.800 |
| <i>B-A-T</i> | | | | |
| PUGLIA | 790 | 65.421 | 31.325 | 30.865 |

Capacità degli esercizi alberghieri per provincia - Anno 2010

| PROVINCE | Numero | Letti | Camere | Bagni |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| FOGGIA | 323 | 26.348 | 12.006 | 12.184 |
| BARI | 162 | 13.717 | 6.557 | 6.466 |
| TARANTO | 97 | 10.345 | 4.317 | 4.531 |
| BRINDISI | 90 | 10.632 | 4.539 | 4.645 |
| LECCE | 283 | 27.364 | 12.752 | 11.693 |
| <i>B-A-T</i> | <i>42</i> | <i>2.212</i> | <i>1.139</i> | <i>1.107</i> |
| PUGLIA | 997 | 90.618 | 41.310 | 40.626 |

Tabella 1: Fonte ISTAT

Capacità degli esercizi complementari e dei Bed and Breakfast per provincia - Anno 2003

| PROVINCE | CAMPEGGIE VILLAGGI TURISTICI | | ALLOGGI IN AFFITTO | | ALLOGGI AGRO-TURISTICI | | OSTELLI PER LA GIOVENTU | | CASE PER FERIE | | ALTRI ESERCIZI RICETTIVI | | BED AND BREAKFAST | | TOTALE | |
|----------------|------------------------------|----------------|--------------------|---------------|------------------------|--------------|-------------------------|-----------|----------------|------------|--------------------------|------------|-------------------|--------------|--------------|----------------|
| | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti |
| FOGGIA | 157 | 67.310 | 190 | 5.731 | 34 | 623 | 0 | 0 | 5 | 329 | 0 | 0 | 36 | 320 | 422 | 74.313 |
| BARI | 9 | 3.282 | 0 | 0 | 67 | 838 | 0 | 0 | 13 | 374 | 22 | 196 | 38 | 241 | 149 | 4.931 |
| TARANTO | 10 | 3.729 | 3 | 96 | 18 | 230 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 476 | 17 | 125 | 59 | 4.656 |
| BRINDISI | 9 | 9.923 | 11 | 1049 | 40 | 767 | 1 | 69 | 2 | 98 | 0 | 0 | 29 | 217 | 92 | 12.123 |
| LECCE | 21 | 19.632 | 92 | 8.952 | 54 | 2.520 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 160 | 1.344 | 327 | 32.448 |
| PUGLIA | 206 | 103.876 | 296 | 15.828 | 213 | 4.978 | 1 | 69 | 20 | 801 | 33 | 672 | 280 | 2.247 | 1.049 | 128.471 |

Capacità degli esercizi complementari e dei Bed and Breakfast per provincia - Anno 2010

| PROVINCE | CAMPEGGIE VILLAGGI TURISTICI | | ALLOGGI IN AFFITTO | | ALLOGGI AGRO-TURISTICI | | OSTELLI PER LA GIOVENTU | | CASE PER FERIE | | ALTRI ESERCIZI RICETTIVI | | BED AND BREAKFAST | | TOTALE | |
|----------------|------------------------------|----------------|--------------------|---------------|------------------------|--------------|-------------------------|-----------|----------------|--------------|--------------------------|------------|-------------------|---------------|--------------|----------------|
| | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti | Numero | Letti |
| FOGGIA | 157 | 62.488 | 196 | 6.570 | 47 | 774 | 0 | 0 | 7 | 386 | 0 | 0 | 198 | 1.606 | 605 | 71.824 |
| BARI | 8 | 2.390 | 45 | 592 | 71 | 975 | 0 | 0 | 3 | 151 | 0 | 0 | 319 | 2.093 | 446 | 6.201 |
| TARANTO | 11 | 3.904 | 28 | 925 | 25 | 330 | 1 | 24 | 0 | 0 | 0 | 0 | 154 | 1.053 | 219 | 6.236 |
| BRINDISI | 10 | 6.999 | 48 | 926 | 56 | 1.239 | 0 | 0 | 7 | 322 | 0 | 0 | 207 | 1.374 | 328 | 10.860 |
| LECCE | 32 | 28.593 | 231 | 10.788 | 104 | 3.814 | 1 | 22 | 8 | 546 | 0 | 0 | 970 | 7.242 | 1.346 | 51.005 |
| B.A.T. | 4 | 360 | 18 | 228 | 13 | 207 | 0 | 0 | 2 | 35 | 1 | 500 | 127 | 898 | 165 | 2.228 |
| PUGLIA | 222 | 104.734 | 566 | 20.029 | 316 | 7.339 | 2 | 46 | 27 | 1.440 | 1 | 500 | 1.975 | 14.266 | 3.109 | 148.354 |

Tabella 2: Fonte ISTAT.

Come si evince dalle cifre in termini assoluti, sia per quanto riguarda le strutture prettamente alberghiere che per tutti gli altri esercizi turistici complementari, la provincia tarantina sconta una forte inferiorità, rispetto al resto della regione, nella quantità assoluta di strutture presenti sul suo territorio. I dati del 2010 vengono comparati con le rilevazioni del 2003 in quanto testimoniano una particolare questione che, come vedremo più avanti, diventerà cruciale nel momento in cui si programmeranno nuove politiche di sviluppo economico e del territorio. Il confronto infatti mette in luce che, dinanzi ad una crescita complessiva del settore turistico pugliese nel corso degli ultimi anni, il *gap* di partenza tra la provincia tarantina e le altre province rimane pressoché invariato. La crescita complessiva è dovuta ad una serie di politiche regionali incentivanti promosse e attuate negli ultimi anni che però non hanno puntato contemporaneamente a recuperare le differenze di partenza tra alcune province pugliesi. A livello generale le politiche incentivanti hanno funzionato anche nel territorio tarantino ma, a livello specifico non puntano a sviluppare il settore. Il fallimento del mercato, in questo caso, è rintracciabile nel fatto che in un territorio contaminato e compromesso il settore turistico non riesce, ovviamente, a svilupparsi. La correlazione negativa quindi è tra lo sviluppo industriale da un lato ed il parallelo inviluppo di un determinato settore economico dall'altro. Sarà compito delle politiche future, previo periodo di opportuna decontaminazione e bonifica ambientale, ridare incentivo a quei settori produttivi che hanno risentito pesantemente della presenza industriale.

L'ultimo comparto economico a cui si fa riferimento nel ritrovare le tracce dell'esternalità industriale è costituito dal commercio. In questo caso, però, il riferimento sarà più timido in quanto risulta difficile scorporare, se esistenti, gli effetti negativi del ciclo economico degli ultimi anni dagli effetti di una determinata presenza industriale nella città. Tuttavia, è possibile avanzare delle considerazioni generiche che mettono comunque in risalto delle anomalie dovute ad uno sviluppo perverso della città. Basta pensare che nel 1978 fu approvato l'ultimo piano regolatore della città. Quel piano prevedeva una città che, grazie allo sviluppo del suo indotto industriale di quegli anni, doveva arrivare a toccare quota 500.000 abitanti e vestirsi della cosiddetta “vocazione industriale”, mentre,

ad oggi, se ne contano solo poco più di 190.000. Il calo demografico è iniziato proprio negli anni '80, in corrispondenza del periodo di crisi della siderurgia. Questo fenomeno testimonia il fatto che l'attività industriale non è mai riuscita a diventare realmente propulsiva per lo sviluppo della città. Infatti, se da un lato a Taranto, in termini di Prodotto Interno Lordo, la ricchezza è diffusa proprio grazie ai salari che le attività industriali lasciano sul territorio dall'altro, oltre al mero consumo in loco di queste risorse, non ci sono altre ricadute economiche. Il calo demografico, quindi, è accompagnato dalla mancata valorizzazione di altre attività economiche che difendano la specificità del territorio. Non a caso, agli inizi del 2012, la Confcommercio di Taranto ha lanciato un grido d'allarme sulla crisi attuale del commercio cittadino perché, al di fuori dei settori economici più antichi e caratteristici direttamente danneggiati dall'industria, esso rimane uno tra i possibili volani futuri dell'economia se opportunamente salvaguardato e incentivato allo sviluppo¹¹⁰.

Riassumendo, l'esternalità negativa del siderurgico tarantino ha gravemente compromesso e/o portato alla situazione di fallimento del mercato almeno quattro settori fondamentali:

- produzione casearia e allevamento del bestiame da carne e da latte;
- settore agricolo e dello sfruttamento del suolo;
- mitilicoltura;
- turismo;

questi settori saranno parte integrante dei punti di partenza con cui immaginare i dettagli di una nuova ed efficace tornata di interventi pubblici futuri.

4.3 I costi umani e i Registri Tumori

Come si è potuto evincere dalla cornice scientifica tracciata all'inizio del capitolo circa le ripercussioni sull'uomo di molti inquinanti, oltre ai costi diretti e indiretti delle esternalità, quantificati e descritti per i vari settori economici tarantini,

¹¹⁰ Fonte: TarantOggi 10/01/2012.

esistono anche, purtroppo, dei costi che sono prettamente umani. Ci si riferisce, in questo caso, a tutte quelle determinate malattie e/o ripercussioni fisiche che l'inquinamento ambientale o l'esposizione a particolari inquinanti possono causare a un essere umano. È impossibile quantificare economicamente la vita di una persona, può essere tuttavia possibile quantificarne il costo della salvaguardia alle casse del Sistema Sanitario Nazionale. Per fare ciò e per avere uno strumento indicatore in sede di programmazione sanitaria, per avere la tempestività di avviare campagne sanitarie preventive e mirate, per delineare zone sovraesposte al rischio e determinare possibili nessi di causa-effetto esistono i cosiddetti Registri Tumori. I Registri Tumori sono delle strutture che si impegnano a raccogliere le informazioni sui malati di cancro residenti in un determinato territorio. Nelle strutture ospedaliere non c'è l'obbligo di archiviare i dati relativi alla diagnosi e alla cura di queste patologie, pertanto, i registri sono utili perché cercano di tenere assieme particolari informazioni necessarie per studi, ricerche e per determinate programmazioni di spesa pubblica (sanitaria) future. In Italia sono attivi, ad oggi, 34 registri accreditati dall'Associazione Italiana Registri Tumori (AIRTUM) che raccolgono le informazioni su: tipo di cancro diagnosticato, residenza, età, sesso e condizioni del paziente, trattamenti ricevuti ed evoluzione della malattia. La copertura nazionale del Registro, ad ottobre 2011, ammonta a circa 20 milioni di persone (solo un terzo della popolazione italiana). La percentuale di copertura raggiunta per ognuno dei quattro settori geografici italiani ammonta al 41% per il nord-ovest, 69% per il nord-est, al 26% per il centro e al 32% per il sud e le isole¹¹¹.

La peculiarità di “area a rischio ambientale”, propria del territorio tarantino e di quello brindisino dalla già citata delibera del 1990, avrebbe dovuto essere di per sé sufficiente per dedurre l'importanza dello strumento del registro e per rilevare la necessità di una mappatura completa e costantemente aggiornata delle incidenze oncologiche.

In questa sede, si descriveranno distintamente le caratteristiche e i dati dei due

¹¹¹ Fonte: Associazione Italiana Registri Tumori (aggiornamento ottobre 2011).

registri tumori presenti nella regione Puglia: il Registro Tumori Jonico Salentino e il Registro Tumori Puglia. Le due strutture di registro, seppur legate da un filo di continuità che emerge dalle intenzioni di alcuni atti normativi a loro dedicati, presentano delle sostanziali differenze oltre che dal punto di vista temporale delle mappature anche dal punto di vista della loro struttura e delle zone mappate.

Il Registro Tumori Jonico Salentino (RTJS) e la più generica attività di mappatura dell'incidenza oncologica in Puglia sono, e tuttora rappresentano, un caso contrassegnato da ritardi attuativi e frammentazione dei dati raccolti, dovuti soprattutto ad una carenza di istituzionalizzazione¹¹². Il Registro Jonico Salentino, di cui più avanti si ricostruiranno anche le conclusioni, è nato nel 1999 sotto la direzione scientifica del Prof. Giorgio Assennato, come progetto del Ministero dell'Ambiente nell'ambito dei Piani di disinquinamento per il risanamento delle aree a rischio di crisi ambientale delle province di Brindisi e Taranto (DPR 23 aprile 1998) e raccoglie i dati del solo triennio dal 1999 al 2001. Si deve attendere il 2007 per constatare un nuovo impulso all'attivazione del registro, infatti, con le Deliberazioni n.1908 del 16/11/07 e n.1500 del 01/08/08, la Giunta Regionale pugliese ha istituito il Registro Tumori della Regione Puglia (RTP) con l'intento di dare continuità al registro del 1999. Ad oggi, i dati d'incidenza dal 2006 in poi sono in fase di accreditamento presso l'ARTIUM, il Rapporto Registro Tumori 2012 che contiene i dati è stato presentato 21 dicembre 2012 a Lecce. Tuttavia già negli obiettivi e nelle conclusioni dell'ARPA Puglia di appena un decennio fa nel Registro Jonico Salentino sono molto eloquenti nel rintracciare il nesso causa-effetto del rapporto tra le attività industriali tarantine e la salute degli abitanti del luogo. Oltre all'aiuto che un registro epidemiologico può fornire alla programmazione sanitaria, nel Registro Jonico Salentino viene da subito riconosciuta la sua ulteriore rilevanza sia per colmare un *gap* di mappature oncologiche esistente tra il nord e il sud della penisola italiana che «per rispondere all'allarme diffuso nella popolazione, nelle istituzioni e nei sindacati circa la

¹¹² La carenza di istituzionalizzazione del registro è stata lamentata dallo stesso direttore scientifico del Registro, il Prof. Giorgio Assennato, nel Rapporto sul Registro Tumori Puglia del 2012 presentato il 21/12/2012 in uno speciale consiglio comunale dedicato del Comune di Lecce.

percezione di un'aumentata frequenza di tumori [...] correlati alla presenza dei poli industriali¹¹³» tarantini e brindisini. L'area tarantina racchiusa nel registro viene definita “puntiforme” in quanto composta dalle rilevazioni di cinque comuni: Taranto, Statte, Crispiano, Massafra e Montemesola. Nel solo capoluogo di provincia vive circa l'83% della popolazione dell'intera area a rischio. A rendere ulteriormente necessaria e importante la mappatura tarantina c'è il fatto che la forte connotazione industriale della città non è dovuta solo all'Ilva ma anche alla presenza di una grande raffineria, di un cementificio, di due centrali termoelettriche, di un grande porto commerciale e militare e di vari stabilimenti chimici. Il Registro Jonico Salentino, riconosciuto con delibera dell'Assessorato alla Sanità n.2043 del 13/12/2003, introduce l'analisi dei dati rilevati riconoscendo da subito, per via di alcuni studi pregressi di epidemiologia descrittiva, «l'eccesso di mortalità statisticamente significativo per tumore maligno sia a Brindisi che a Taranto». Il dato tarantino è poi specificamente «significativo per gli eccessi di tumore maligno del polmone, mesotelioma e tumori ginecologici (mammella, utero, ovaio)». Entrando nel merito dei dati, il registro basa le sue conclusioni sul cosiddetto tasso standardizzato di mortalità (SMR). Il tasso standardizzato viene ottenuto prendendo come standard di riferimento la popolazione italiana al censimento del 2001 e, per il confronto, quella al 1981. In seguito viene fatta una stima di quella che dovrebbe essere l'incidenza e la mortalità attesa per una determinata popolazione in un determinato periodo, a seguito delle rilevazioni degli effettivi decessi viene poi calcolato il tasso standardizzato di mortalità come rapporto percentuale tra i decessi osservati e quelli attesi. Tale rapporto se pari a 100 dimostra che i casi osservati sono uguali a quelli attesi, se superiore a 100 indica un “eccesso di mortalità”. L'SMR tarantino, come illustrato nella tabella di seguito (Tabella 3), relativa al solo sesso maschile, in tutti i periodi di studio è superiore a 100.

¹¹³ Fonte: ARPA Puglia, Registro Tumori Jonico Salentino.

| Sedi tumorali | 1981-1986 | 1987-1991 | 1992-1996 | 1997-2001 |
|----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Tutte | 127 | 120 | 118 | 117 |
| Polmone | 140 | 139 | 140 | 129 |
| Pleura | 501 | 353 | 433 | 474 |
| Vescica | 140 | 122 | 103 | 124 |

Tabella 3: Fonte Registro Tumori Jonico Salentino

I dati dei quinquenni considerati confermano, inoltre, le indagini svolte dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) riportate nella tabella seguente (Tabella 4). Tutte queste rilevazioni «suggeriscono la persistenza di una condizione di rischio aumentato di sviluppare patologie neoplastiche» di cui è specificamente «consolidata l'associazione causale con fattori di rischio di tipo professionale e ambientale».

| Mortalità (riferita ai cinque comuni del Registro) | 1980-1987 OMS | 1990-1994 OMS | 1998-2002 ASL TA |
|-----------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|
| Generale | 108,4 | 110,6 | 103,8 |
| Tutti i tumori | 121,9 | 111,7 | 110,6 |
| Polmone | 137,6 | 132,9 | 122,1 |
| Pleura | 485,4 | 403,8 | 416 |
| Vescica | 133,4 | 109,1 | 122,6 |

Tabella 4: Campione relativo al solo sesso maschile. L'SMR calcolato dall'OMS è confrontato con l'analisi ripetuta, per il 1998-2002, dall'Unità di Statistica ed Epidemiologia della ASL TA/1. Fonte: Registro Tumori Jonico Salentino.

I dati in esame, che sottolineano la presenza di una condizione specifica preoccupante della cosiddetta area a rischio, sono sistematicamente superiori, in particolare per quelli relativi alla città di Taranto, al dato nazionale e a quello osservato nel resto della provincia¹¹⁴. Inoltre, come anticipato, le rilevazioni del

¹¹⁴ Fonte: Registro Tumori Jonico Salentino.

Registro iniziano a fissare un nesso di causa-effetto tra l'attività industriale e le patologie neoplastiche. Tale nesso viene esplicitato chiaramente anche nelle considerazioni finali del Registro e non a caso si evidenzia come, «dopo l'abitudine al fumo di sigaretta, i più importanti fattori di rischio per tumore polmonare, sono le esposizioni ad inquinanti chimici di origine industriale come gli Idrocarburi Policiclici Aromatici (IPA) che originano, tra l'altro, da processi di combustione come quelli che si realizzano negli insediamenti industriali presenti nelle due aree a rischio». Il tumore alla vescica e il mesotelioma pleurico, inoltre, sono delle neoplasie assoggettabili all'esposizione all'amianto, tanto che la seconda patologia viene spesso configurata, per la sua rarità, come “evento sentinella” di una determinata esposizione all'agente inquinante e nel capitolo precedente si è visto come anche l'amianto sia stato un inquinante molto presente nelle strutture dell'Ilva. A ribadire il nesso di causa-effetto l'ARPA individua, a Taranto, oltre ai fattori di rischio individuale come il fumo di sigaretta, «possibili fattori di rischio ambientale rappresentati, tra gli altri, dalle diossine e dai policlorobifenili presenti come additivi in vernici e pesticidi ed emessi nell'aria da industrie quali inceneritori, cementifici e impianti di agglomerazione come quello operante nello stabilimento siderurgico».

Il Registro Tumori Jonico Salentino, seppur limitato nella quantità di dati forniti e nei periodi di copertura della mappatura, sarebbe già indicativo e fondamentale nel tracciare un quadro preoccupante delle ripercussioni dell'attività industriale sulla salute della popolazione.

Il Registro Tumori Puglia, istituito nel 2008 con la previsione di una copertura regionale, prova quindi a dare continuità al lavoro e ai dati del primo registro, la cui attività termina nel 2007. Tuttavia, anche i dati del secondo Registro (RTP) si fanno attendere, il primo rapporto viene presentato in un consiglio comunale *ad hoc* del Comune di Lecce il 21 dicembre 2012, la Legge Regionale n. 16 del 15 luglio 2011, “Norme in materia di sanità elettronica, di sistemi di sorveglianza e registri”, ne “ribadisce” l'istituzione. Altro tassello costitutivo del registro, nel 2006, quello della costituzione, da parte delle allora ASL LE/1 e LE/2, del

Registro Tumori della provincia di Lecce che ha raccolto e codificato i dati del biennio 2003-2004.

La struttura organizzativa del Registro Tumori Puglia prevede due principali organi centrali di garanzia e coordinamento che si interfacciano con i registri delle singole ASL provinciali. I due organi sono il Comitato Tecnico-Scientifico e il Centro di Coordinamento Oncologico di Bari. Il Comitato, costituito dagli Assessorati alla Sanità e all'Ecologia, dall'ARPA, dall'ARES (Agenzia Regionale Sanitaria), dall'OER Puglia (Osservatorio Epidemiologico Regionale), dall'ASL, dall'AO Puglia (Azienda Ospedaliera pugliese) e dal COR Puglia (Centro Operativo Regionale), ha i compiti principali di indirizzo, accreditamento e regolamentazione. Esso infatti definisce un protocollo d'intesa inter-istituzionale che disciplina il funzionamento del Registro, elabora il regolamento e approva il piano annuale di spesa e attività, elabora i programmi di studio e ricerca scientifica, cura l'accreditamento del Registro a livello nazionale (ARTIUM) e internazionale (IARC) e interagisce con le istituzioni e con le strutture degli assessorati¹¹⁵. Il Centro di Coordinamento Oncologico, sede dell'architettura informatica del Registro, assicura invece l'omogeneità delle procedure di rilevazione ed elaborazione dei dati supportando le articolazioni periferiche (provinciali) del Registro. Sono in capo al Centro di Coordinamento anche i vari compiti ed obiettivi di promozione, formazione e informazione sui rischi di cancerogenità e le valutazioni di efficacia dei programmi di *screening*, prevenzione ed assistenza. Le varie articolazioni periferiche denominate Registri Tumori sono addette, su indicazione del Centro di Coordinamento, alla rilevazione, alla codifica ed alla registrazione dei casi incidenti. Il lavoro del Registro si articola in sei fasi principali: costruzione degli archivi, generazione della casistica, codifica, validazione, pubblicazione dei dati e successivo accreditamento¹¹⁶.

Come accennato, nel dicembre 2012, a Lecce, viene presentato il Rapporto

¹¹⁵ A dicembre del 2012 la presidenza del Comitato è del Prof. Giorgio Assennato.

¹¹⁶ Fonte: Rapporto Registro Tumori Puglia 2012.

Registro Tumori 2012, le evidenze delle casistiche esaminate continuano, purtroppo, ad essere in linea con i dati del Registro Jonico Salentino. I dati che vengono presentati nelle illustrazioni seguenti (illustrazione 2 e 3) presentano i totali delle incidenze, su popolazione maschile e femminile, nelle varie zone pugliesi (ad oggi disponibili) confrontati con i dati nazionali del Pool ARTIUM 2005-2007 (32 registri tumori) e con i dati dei registri ARTIUM 2005-2007 del Sud e delle Isole. Nelle altre due illustrazioni (illustrazione 4 e 5) viene racchiuso il dato relativo alla incidenza, sia su popolazione maschile che femminile, relativo alla sola zona di Taranto con un confronto tra i dati dell'ASL di Taranto, del solo Comune di Taranto, del resto della provincia con i dati del Pool nazionale e dei registri del Sud e delle Isole.

Il dato utilizzato per i confronti è il tasso standardizzato diretto¹¹⁷ su popolazione europea (per 100.000 residenti):

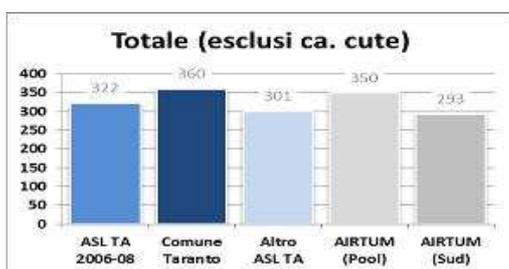


Illustrazione 1: Incidenze totali tumori femminili area tarantina. Fonte: Rapporto Registro Tumori Puglia 2012.

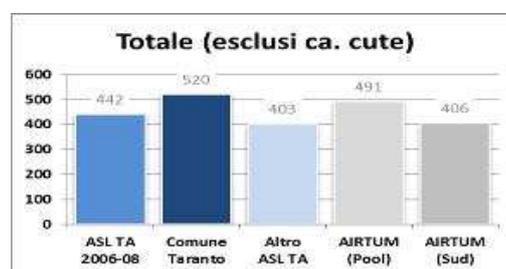


Illustrazione 2: Incidenze totali tumori maschili area tarantina. Fonte: Rapporto Registro Tumori Puglia 2012.

¹¹⁷ Il Tasso Standardizzato è un sistema di aggiustamento di un semplice tasso (rapporto tra numero di casi in cui si presenta una caratteristica e la popolazione di riferimento) che permette il confronto tra popolazioni che presentano tra loro diverse distribuzioni, ad esempio di età. Nel caso specifico dello studio delle incidenze tumorali la diversa distribuzione, e quindi la necessità di aggiustamento, è data dalla caratteristica del tumore di essere un esempio più tipico nella popolazione anziana. Il metodo di standardizzazione diretto per età consiste nel sommare i tassi calcolati per ogni specifico gruppo di età su una popolazione di struttura standard. Cioè la sommatoria dei prodotti dei tassi di età specifici della popolazione in studio per i corrispondenti gruppi di età della popolazione standard diviso la sommatoria della popolazione standard. Fonte e trattazione completa: Istituto per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (http://rtrt.ispo.toscana.it/rmr/index_RMR.html).

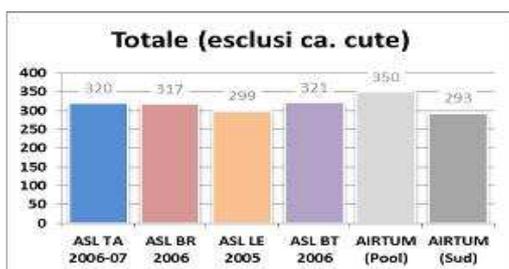


Illustrazione 3: Incidenze totali tumori femminili. Fonte: Rapporto Registro Tumori Puglia 2012.

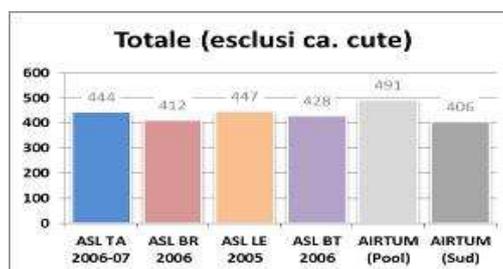


Illustrazione 4: Incidenze totali tumori maschili. Fonte: Rapporto Registro Tumori Puglia 2012.

Come facilmente si evince dalle illustrazioni dei dati totali del Registro, le incidenze per la zona tarantina sono tra le più alte della regione. È importante notare come il preoccupante dato dell'incidenza totale maschile della zona tarantina si pressoché eguagliato dal dato della provincia di Lecce. Non è stato infatti un caso, a tal proposito, la presentazione del Rapporto 2012 in un consiglio comunale monotematico del 21 dicembre 2012 del Comune di Lecce che riflette la preoccupata sensibilità degli amministratori locali ad un problema di incidenze consistenti che si sta espandendo anche ad altre province. Si ipotizza infatti che la provincia leccese si trovi geograficamente collocata in una posizione che assorbe anche parte dell'inquinamento industriale, trasportato dagli eventi atmosferici, proveniente dalle molteplici zone a rischio ambientale già rintracciate nel presente lavoro. I dati totali della zona tarantina, invece, mostrano la maggiore concentrazione delle incidenze presente nel Comune di Taranto, geograficamente circondato dai vari siti industriali della zona, rispetto al resto della provincia sia per gli uomini che per le donne. Si rimanda alla trattazione completa del Rapporto 2012 che scorpora ulteriormente i dati totali suddividendoli per specifico tipo di neoplasia, si noterà che le incidenze maggiori si hanno soprattutto per quelle forme neoplastiche le cui cause possono essere correlabili anche alla contaminazione da specifici inquinanti (es.: tumore del polmone e mesotelioma).

Oltre alla sua indubbia utilità da un punto di vista clinico e di programmazione sanitaria, il Registro ha le potenzialità di porsi quale strumento di monitoraggio della correlazione di causa-effetto tra inquinanti industriali e determinate patologie. Tuttavia, ad oggi, si spera che il Registro Tumori della Regione Puglia

diventi, mantenendo fede ai suoi obiettivi, un presidio di puntuale, e soprattutto continua, mappatura epidemiologica regionale. Si vedrà più avanti, come la continuità di questo strumento e la sua complementarietà assieme ad altri strumenti di monitoraggio sanitario, debbano diventare una delle caratteristiche proprie di un nuovo intervento pubblico che miri a sanare sia le situazioni di esternalità economica e ambientale che a prevenire ed intervenire puntualmente ed efficacemente dal punto di vista sanitario. La prevenzione e l'epidemiologia devono entrare a far parte dei processi di *governance* ambientale nazionali e locali.

Altri dati, che arricchiscono il quadro sanitario legato alle ricadute del siderurgico sulla popolazione circostante, saranno trattati nel capitolo seguente. Essi definiscono complessivamente il quadro dei costi umani della vicenda tarantina ma sono frutto di un nuovo lavoro d'indagine della Magistratura e di uno studio dell'Istituto Superiore della Sanità di cui si è precedentemente accennato.

Capitolo 5 - 2012: anno zero?

Il capitolo precedente, oltre a disegnare il quadro di quelle informazioni e di quei dati che avvalorano l'ipotesi di una situazione di fallimento del sistema economico locale, porta in chiaro una serie di aspetti, legati soprattutto alla situazione sanitaria e ambientale tarantina, che lasciavano già presagire la portata del danno e del pericolo che si era sedimentato in tanti anni. Tuttavia la mole degli avvenimenti che si registrano nel solo 2012 conducono la ricerca a parlarne come di un anno zero, di un vero e proprio *turning point* nei 60 anni di storia del siderurgico. La Magistratura torna protagonista e l'Ilva, le istituzioni, gli operai, e la popolazione si trovano catapultati in un vortice di avvenimenti che ridisegna completamente gli equilibri sociali e politici della città. Vengono alla luce, con sempre maggiore preoccupazione, dati e responsabilità gravissime nonché una situazione di crisi e stravolgimento, che come tale, potrebbe porsi come nuova ed irrinunciabile opportunità di inversione di rotta.

Si parte, nei prossimi due paragrafi, dalle allarmanti perizie della Magistratura depositate a gennaio e marzo 2012 e si vedrà come questo passaggio giudiziario delinea le premesse del successivo sequestro degli impianti più inquinanti dello stabilimento. All'indomani dei sigilli giudiziari, i vari livelli di governo, già coinvolti nelle vicende passate, si attivano con rinnovata attenzione al caso tarantino e promuovono nuovi accordi e nuovi impegni delle istituzioni. La ricostruzione degli avvenimenti sarà volutamente arrestata al 31 dicembre 2012 per via dell'estrema attualità ed incertezza dell'evoluzione di molti di essi; si manterrà l'attenzione soprattutto su quei provvedimenti, giudiziari e non, cruciali e necessari nel definire le caratteristiche proprie del caso di studio tarantino. Una prima valutazione frontale di tali elementi sarà effettuata nel capitolo successivo. A tal fine, a causa della ristrettezza temporale, dovuta alla contemporaneità degli eventi in corso, che ne pregiudica la possibilità di una valutazione a posteriori, si procederà con un'analisi più nel merito che dei risultati di tali provvedimenti. Tuttavia, come anticipato nell'introduzione della ricostruzione storica dello stabilimento, si confermerà, fin negli eventi dei giorni nostri, la totale mancanza di

una programmazione di politica ambientale nazionale capace di affrontare e amministrare le necessità dell'ambiente in un'ottica di lungo periodo e soprattutto interdipendente e aperta a tutte le direttrici necessarie a tale programmazione che spaziano dalla politica industriale e di sviluppo fino agli studi sanitari ed epidemiologici.

5.1 La correlazione tra veleni e siderurgico

Nel presente lavoro, alla cosiddetta “stagione delle intese”, che aveva visto il protagonismo della Regione e delle altre istituzioni nelle varie intese siglate con l'Ilva nei primi anni del nuovo secolo, si è fatta seguire la “stagione dei veleni”. Seppur si potrebbe affermare che l'emissione di inquinanti e dei loro effetti si siano in realtà silenziosamente spalmati in un arco temporale di quasi mezzo secolo, questa stagione, che tuttora è nel pieno dei suoi avvenimenti, è caratterizzata dalle vicende più recenti. Infatti da un lato, come anticipato, al fallimento degli atti d'intesa è subito seguita una nuova sensibilità dell'opinione pubblica, dell'associazionismo e delle istituzioni alla questione irrisolta degli inquinanti; dall'altro, questa sensibilità, per la prima volta nell'arco di vita del siderurgico, si è materializzata corposamente sia in termini di perdite drastiche per l'economia (allevamento, mitilicoltura, agricoltura) sia in termini giudiziari nelle ultime vicende che hanno rintracciato, nel territorio tarantino, la correlazione tra gli inquinanti emessi dal siderurgico e i loro effetti ambientali e sanitari. Tale correlazione, nelle precedenti attività della Magistratura, non era ancora stata esplicitata poiché i giudizi finali erano stati sempre espressi sulla base del solo famigerato «gettito pericoloso di cose», riferito soprattutto alle emissioni di polveri nocive. Il primo appuramento della correlazione, infatti, lo si ritrova solo nelle conclusioni del Registro Tumori Jonico Salentino.

A distanza di tanti anni dalla nascita dello stabilimento, come anticipato, il 2012 diventa l'anno zero dell'acciaieria. Il 27 febbraio 2008, l'associazione PeaceLink aveva portato in tribunale un esposto con i risultati delle analisi di laboratorio effettuate sui prodotti caseari provenienti dall'area limitrofa all'acciaieria. Come

visto nel capitolo precedente, tali prodotti sono risultati contaminati dalla diossina e in seguito alle analisi dell'Istituto Zooprofilattico di Teramo si è proceduto all'abbattimento di migliaia di capi contaminati. Da quel giorno è iniziato un percorso giudiziario che solo ora mostra i suoi primi frutti. Il 27 gennaio 2012, infatti, viene pubblicata la prima maxi-perizia, disposta nell'ambito di un incidente probatorio dal Giudice per le Indagini Preliminari Patrizia Todisco, per accertare se le emissioni di fumi e polveri dallo stabilimento siderurgico siano nocive alla salute umana sia degli operai dello stabilimento che dei cittadini. Ritornano ad essere indagati Emilio Riva, presidente dell'Ilva Spa sino al 19 maggio 2010, e Luigi Capogrosso, direttore dello stabilimento Ilva di Taranto. A loro si aggiungono Nicola Riva presidente dell'Ilva dal 20 maggio 2010, Ivan Di Maggio, dirigente capo area del reparto cokerie, e Angelo Cavallo, capo area del reparto Agglomerato. Le accuse sono: 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, inquinamento atmosferico. La perizia chimico-scientifica, durata un anno, è stata redatta da quattro esperti appositamente nominati che per la prima volta hanno dato delle risposte precise a quesiti riguardanti le responsabilità e gli effetti degli inquinanti emessi dall'acciaieria. Per appurare la connessione tra tali emissioni e la salute umana bisognerà attendere un'ulteriore perizia medico-epidemiologica, pubblicata a marzo 2012 e della quale si parlerà in seguito, ed il successivo iter giudiziario. Tuttavia, già la prima perizia non lascia dubbi nel rintracciare correlazioni e responsabilità.

Entrando nel merito della perizia, è necessario premettere che a causa delle dimensioni dello stabilimento e della molteplicità delle sue lavorazioni sono stati utilizzati dati provenienti sia dall'analisi di campioni prelevati dai periti che dati provenienti da autocontrolli effettuati dalla stessa Ilva. Inoltre, le famigerate polveri sottili che si alzano dallo stabilimento hanno rivestito una doppia valenza: da un lato rappresentano un inquinante di notevole rilevanza e dall'altro sono un indice della presenza di altri inquinanti. Viene calcolato che l'impatto attualmente prodotto dalle polveri emesse in atmosfera ammonti a 668 tonnellate totali

annue¹¹⁸. La perizia si basa su sei quesiti fondamentali che enucleano tutte le sfaccettature della correlazione tra inquinanti ed effetti sanitari e ambientali. I quesiti che principalmente accertano questo nesso causale, di cui se ne fornisce ora una trattazione, sono soprattutto i primi tre.

Al primo quesito «se dallo stabilimento Ilva Spa si diffondano gas, vapori, sostanze aeriformi e sostanze solide, contenenti sostanze pericolose per la salute dei lavoratori operanti all'interno degli impianti e per la popolazione del vicino centro abitato di Taranto e, eventualmente di altri vicini, con particolare, ma non esclusivo, riguardo a benzo(a)pirene, IPA di vari natura e composizione nonché diossine, PCB, polveri di minerali e altro» viene data risposta affermativa. A tal proposito viene fatto notare come alle emissioni convogliate dallo stesso stabilimento si debbano aggiungere anche quelle non convogliate (diffuse-fuggitive) e come alcuni dei dati delle emissioni nocive in aria relative al 2010 siano proprio quelle che la stessa Ilva ha comunicato alle autorità competenti per il già citato Registro Europeo delle Emissioni e dei Trasferimenti di sostanze inquinanti. Il secondo quesito si riferisce agli animali abbattuti nel 2008 ed ai terreni limitrofi e chiede «se i livelli di diossina e PCB rinvenuti negli animali abbattuti, [...], e se i livelli di diossina e PCB accertati nei terreni circostanti l'area industriale di Taranto, siano riconducibili alle emissioni di fumi e polveri dello stabilimento Ilva di Taranto». Anche in questo caso la risposta data dai periti è affermativa. In particolare viene sottolineato come l'analisi dei flussi emissivi permette di affermare che i livelli di diossine e furani accertati possano essere ricondotti in particolare alla specifica attività di sinterizzazione (area agglomerazione) svolta all'interno dell'Ilva. Pertanto la presenza di tali inquinanti viene ricondotta proprio alla presenza del siderurgico e viene affermato come ci sia «una correlazione preferenziale dei contaminanti nei tessuti e negli organi degli animali esaminati con i profili di diossine e furani riscontrati nelle emissioni diffuse dell'Ilva». Il terzo quesito punta il dito direttamente sullo stabilimento

¹¹⁸ Dalla relazione peritale dei Dott. M. Sanna, R. Monguzzi, N. Santilli, R. Felici disposta dal G.I.P. Patrizia Todisco consultabile su: http://download.repubblica.it/pdf/repubblicabari/2012/ilva_Relazione_conclusioni.pdf.

chiedendo «se all'interno dello stabilimento Ilva di Taranto si 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, in questo caso, è negativa. Le emissioni non convogliate, infatti, sono numerose e varie e si ritiene necessaria da subito l'adozione di ulteriori misure di contenimento.

Gli altri quesiti cercano rispettivamente risposta circa la conformità delle emissioni alle varie normative vigenti, circa la possibilità del verificarsi di situazioni di danno o pericolo e circa la natura delle misure tecniche necessarie per eliminare l'eventuale situazione di pericolo. A proposito del rispetto delle normative vigenti in materia di emissioni, i periti appurano che la mancanza dei sistemi di campionamento in continuo delle emissioni sui vari camini dello stabilimento impediscono una verifica puntuale. L'unica norma che appare rispettata è la recente Legge regionale n. 44 del dicembre 2008 sulle diossine ma anche qui restano i dubbi sollevati dagli ambientalisti sui metodi di campionamento. Viene comunque evidenziato che «nella maggior parte delle aree e 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 già citate BAT». A tal proposito, anche in relazione al quesito sulle misure tecniche necessarie, i periti sollecitano la necessità dell'adeguamento di molti degli impianti per migliorarne la situazione emissiva. Viene anche ritenuto necessario vincolare l'operatività degli impianti ai tempi necessari per l'attuazione degli interventi migliorativi. Viene posta nuovamente l'attenzione anche sui famigerati cumuli dei parchi minerari, adiacenti al centro abitato, di cui si suggerisce, ancora una volta, la loro copertura e la successiva applicazione di sistemi di aspirazione.

Il quadro tracciato dalla perizia era ormai noto da anni alla popolazione locale, all'associazionismo e anche alle istituzioni. Tuttavia, la situazione non era mai stata affrontata con l'oggettività propria del percorso giudiziario in esame perché il ricatto occupazionale continua a tenere in scacco, oltre che i circa 12.000 lavoratori ad oggi impiegati, anche le istituzioni e i sindacati che fondamentalmente hanno sempre cercato di mediare, in un equilibrio precario, il

diritto al lavoro con il diritto alla salute e all'ambiente. La relazione di questa perizia in tribunale il 17 febbraio 2012, ha visto anche, nello stesso giorno, la mobilitazione di numerosi cittadini tarantini. Sintomatico di un'opinione pubblica oramai pienamente consapevole e di un attore, la cittadinanza, che facilmente, come si registrerà più avanti, riesce a ritagliarsi un ruolo da protagonista nei nuovi processi decisionali.

5.2 La correlazione tra veleni e malattie

La seconda tappa del percorso giudiziario in esame è costituita, come anticipato, dalla perizia epidemiologica depositata l'1 marzo 2012 dai periti Francesco Forastiere, Annibale Biggeri e Maria Triassi nominati dal Giudice per le Indagini Preliminari Patrizia Todisco. Si tratta di un'indagine tecnico-scientifica che da seguito alla perizia chimica precedentemente trattata e che appura la correlazione tra gli inquinanti del siderurgico e la contrazione di determinate malattie nella popolazione della città di Taranto. Anche in questo caso, i risultati scientifici sono redatti sulla base di alcuni macro quesiti. Ci si chiede, soprattutto, quali siano le patologie interessate dagli inquinanti presenti nell'ambiente tarantino, quanti sono i decessi e i ricoveri attribuibili a tali inquinanti e poi le caratteristiche della correlazione in oggetto e del tipo di patologie registrate. I risultati della perizia epidemiologica, in realtà, approfondiscono la preoccupante situazione che si era già delineata con il Registro Tumori Jonico Salentino alcuni anni prima e che si è riconfermata qualche mese dopo dall'uscita della perizia con il Rapporto Registro Tumori Puglia 2012.

Circa il quesito su quali siano le patologie interessate dagli inquinanti presenti nell'ambiente in seguito alle emissioni degli impianti industriali, la perizia risponde in maniera inequivocabile. «Gli inquinanti si presentano in concentrazioni più elevate in prossimità dell'impianto, in particolare nei rioni Tamburi, Borgo, Paolo VI e Statte. Le concentrazioni sono variabili nel tempo e dipendono fortemente dalla direzione del vento». Sono registrati sia effetti acuti, come l'aggravamento di sintomi respiratori e cardiaci in soggetti malati o

temporaneamente esposti alle concentrazioni degli inquinanti, che effetti cronici, respiratori e cardiovascolari, frutto di un'esposizione di lungo periodo. «Entrambi gli effetti, acuti e cronici, possono comportare una diminuzione della speranza di vita ed un aumento della mortalità generale». Gli inquinanti di interesse sanitario in oggetto sono rappresentati prevalentemente dalle polveri/particelle contenenti Idrocarburi Policiclici Aromatici (IPA), anidride solforosa (SO₂), monossido di carbonio (CO), ossidi di azoto (Nox), composti organici volatili e diossine. All'esposizione ad alcuni di questi sono associati, e riconosciuti, effetti di tipo cancerogeno, gli IPA hanno potere cancerogeno su polmone e vescica, le diossine hanno un ruolo complessivamente nocivo per tutti i tipi di tumore, l'amianto ha potere cancerogeno per la laringe, il polmone e la pleura, le sostanze volatili come il benzene, infine, hanno un ruolo cancerogeno per i tumori del sangue. I periti hanno suddiviso in due gruppi le malattie che possono essere collegabili alle emissioni del siderurgico, quali patologie cardiovascolari e respiratorie anche tra i bambini e tumori maligni nella popolazione in generale tra i lavoratori e nell'età pediatrica (0-14 anni), dalle malattie che possono forse essere collegabili all'Ilva quali patologie neurologiche e renali¹¹⁹.

Il secondo e il terzo quesito puntano a quantificare i decessi e i ricoveri, per tali patologie, attribuibili alle emissioni. Una prima stima, sui sette anni antecedenti la perizia, attribuisce 83 decessi, per Taranto nel suo complesso, ai superamenti del limite dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) di 20 microgrammi al metro cubo per la concentrazione annuale di PM₁₀¹²⁰ e 91 decessi per i quartieri Borgo e Tamburi. Per quanto riguarda i ricoveri se ne stimano, per Taranto, 193 per malattie cardiache e 455 per malattie respiratorie attribuibili ai superamenti

¹¹⁹ Dalla relazione peritale dei Dott. F. Forastiere, A. Biggeri, N. M. Triassi, disposta dal G.I.P. Patrizia Todisco consultabile su:
<http://download.repubblica.it/pdf/repubblica-bari/2012/conclusioni.pdf>.

¹²⁰ 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 (erosioni del suolo, incendi, eruzioni vulcaniche, dispersione di pollini e sale marino) oppure legate all'attività umana come i processi di combustione (motori a scoppio, impianti di riscaldamento, attività industriali, inceneritori, centrali elettriche), di usura di asfalto e freni. La nocività delle polveri sottili dipende dalle loro dimensioni e dalla loro capacità di raggiungere le varie parti dell'apparato respiratorio.

del limite OMS, per i quartieri Borgo e Tamburi se ne stimano 160. L'analisi per i quartieri Borgo e Tamburi, particolarmente interessati dal fenomeno dell'inquinamento e delle emissioni, mostra «un'associazione tra inquinamento ed eventi sanitari osservabile e documentabile solo per questa popolazione. [...] Le stime per la città intera sono in generale attenuate a causa di una misclassificazione che considera contemporaneamente sia gli esposti che i non esposti». Tuttavia, per i residenti nei due quartieri adiacenti all'acciaieria, viene registrata l'associazione con la mortalità per tutte le cause, sia cardiovascolari che respiratorie.

In particolare, il terzo quesito della perizia cerca di comprendere l'impatto in termini di decessi e ricoveri ospedalieri, per quanto riguarda le patologie croniche, attribuibili alle emissioni. Viene condotto uno studio con un approccio di coorte di popolazione basato sulla ricostruzione della storia anagrafica di tutti gli individui residenti. Questo approccio, ritenuto in epidemiologia in grado di valutare in maniera più valida il nesso tra un'esposizione e lo stato di salute di una particolare popolazione esposta, consente inoltre, seguendo nel tempo gli individui, di limitare le possibilità di distorsione. Nella perizia, per questo quesito, sono stati considerati i soggetti residenti dal 1 gennaio 1998 al 31 dicembre 2010 nei comuni di Taranto, Statte e Massafra. Sono state considerate due caratteristiche di esposizione: il livello individuale di esposizioni a polveri di origine industriale e l'impiego, negli anni '70-'90 presso l'impianto siderurgico e presso i principali impianti di costruzioni meccaniche e navali. In questo caso i risultati dello studio dei periti sono maggiori e maggiormente precisi. È necessario premettere che la città di Taranto e i due comuni limitrofi Statte e Massafra presentano un quadro sociale molto variegato composto di contemporanea esistenza di aree emarginate e povere ed aree abbienti. «A questa stratificazione si associano differenze importanti di salute e di probabilità di morte. Il tasso di mortalità e ricovero tra le classi più basse è del 20% superiore rispetto a quello dei più abbienti». Tuttavia, la situazione sanitaria non è uniforme in tutta la città, i tassi più elevati restano sempre quelli dei quartieri Tamburi e Paolo VI dove i livelli complessivi di mortalità e ricovero sono più elevati del 27-64% (Paolo VI) e del 10-46%

(Tamburi) rispetto agli altri quartieri tarantini. L'esposizione al PM₁₀ (in grande prevalenza proveniente dalle sorgenti del siderurgico) è associata coerentemente con un aumento complessivo della mortalità.

I principali risultati esposti dai periti, di cui si fornisce di seguito una sintetica ricostruzione, si riallacciano pienamente, e forniscono continuità, al dato della cornice epidemiologica delineata dai primi dati del Registro Tumori. Nei 13 anni di osservazione esaminati dai periti, «sono attribuibili alle emissioni industriali 386 decessi totali (30 per anno), ovvero l'1,4% della mortalità totale, la gran parte per cause cardiache. Sono altresì attribuibili 237 casi di tumore maligno con diagnosi da ricovero ospedaliero (18 casi per anno), 247 eventi coronarici con ricorso al ricovero (19 per anno), 937 casi di ricovero ospedaliero per malattie respiratorie (74 per anno) (in gran parte nella popolazione di età pediatrica, 638 casi totali, 49 per anno)». Questi risultati vengono interpretati dai periti partendo dal fatto che sulla questione tarantina gli studi delle esposizioni ambientali iniziano ormai ad essere numerosi ed evidenti, inoltre, anche gli eccessi evidenziati tra i lavoratori del siderurgico per tumore alla pleura, alla vescica ed allo stomaco, possono essere collegabili all'esposizione ad amianto, IPA e polveri. Il cosiddetto periodo di latenza tra l'inizio dell'esposizione ad un inquinante e l'esito di una malattia varia a seconda del processo patologico, tuttavia, soprattutto per gli adulti osservati in questo studio, l'esposizione rilevante è quella avvenuta 15-30 anni prima della comparsa della malattia, ovvero le esposizioni avvenute durante gli anni '60-'80. Per altre malattie, cardiache o respiratorie, la latenza è anche più breve, non a caso le incidenze si registrano anche tra i soggetti più piccoli.

Ancora più evidente è la correlazione tra esposizione ed eventi sanitari tra i lavoratori, soprattutto operai, che hanno prestato servizio all'interno dell'impianto negli anni '70-'90. Per loro, lo studio ha mostrato «un eccesso di mortalità per patologia tumorale (+11%), in particolare per tumore dello stomaco (+107%), della pleura (+71%), della prostata (+50%) e della vescica (+69%). Tra le malattie non tumorali sono risultate in eccesso quelle neurologiche (+64%) e quelle

cardiache (+14%)». Anche tra chi ha lavorato come impiegato gli eccessi di tumore della pleura (+135%) e dell'encefalo (+111%) sono notevoli. Dal punto di vista delle condizioni lavorative nello stabilimento, inoltre, i periti sono attenti nel notare come le principali prescrizioni e limitazioni introdotte nel tempo siano state rivolte soprattutto a contenere il rischio rumore e quello muscolo-scheletrico, mentre l'attenzione al rischio chimico è stata molto bassa. Solo recentemente questo trend si sta invertendo. Infine, i confronti dei dati tarantini con quelli nazionali circa le denunce di malattia professionale evidenziano che la frequenza di denunce di malattie respiratorie non da amianto tra i lavoratori dell'Ilva è maggiore rispetto al dato nazionale, inoltre, questa consistenza delle denunce è imputabile alla continua esposizione ad altri cancerogeni ambientali diversi dall'amianto quali IPA e benzene.

La perizia si conclude raccomandando la prosecuzione di ulteriori indagini soprattutto circa la caratterizzazione della fertilità e della salute riproduttiva della popolazione, una migliore e dettagliata ricerca della storia residenziale e un aggiornamento dei dati dei registri tumori. I periti concludono che «l'esposizione continuata agli inquinanti dell'atmosfera emessi dall'impianto siderurgico ha causato e causa nella popolazione fenomeni degenerativi di apparati diversi dell'organismo umano che si traducono in eventi di malattie e morte».

In queste poche righe, dopo tanti anni, è messo nero su bianco il nesso tra i veleni dell'Ilva e le malattie, un nesso che alla popolazione tarantina crea ormai da anni un costo in termini di vite umane, che era nelle righe dei primi dati del Registro Tumori Jonico Salentino e che attualmente è al vaglio delle autorità giudiziarie. Si riprende di seguito un passaggio della perizia che cita uno studio di Pope et al (2009) che «ha osservato che al diminuire della concentrazione ambientale di polveri negli Stati Uniti, si osservava negli anni subito successivi un aumento della speranza di vita. Sulla base di tale evidenza scientifica, si può affermare che l'esposizione a sostanze tossiche provenienti dal complesso siderurgico durante gli anni dello studio è stata responsabile dell'aumento di mortalità e di morbosità per malattie non neoplastiche».

5.3 Premesse di un sequestro

L'uscita delle due perizie, analizzate nei paragrafi precedenti, cade come un macigno sugli equilibri della città. Le parole utilizzate dai periti non lasciano dubbi nel ricostruire gli effetti e le responsabilità di decenni di attività del siderurgico. Effetti che non fanno che confermare le tesi e le preoccupazioni, ormai decennali, di cittadini e ambientalisti, che rivolgono l'attenzione ai gravissimi dati chimici, ambientali e sanitari. Le reazioni immediate sono tra le più diverse, e la primavera che si apre attorno al caso all'indomani delle perizie è densa di instabilità, paure e preoccupazioni. Tra gli operai del siderurgico inizia a serpeggiare una legittima paura legata alla possibilità che ulteriori sviluppi del processo in corso possano mettere in discussione la situazione occupazionale e lavorativa. Dall'altro lato tra i cittadini, di fianco alla stessa paura per la situazione occupazionale, si sviluppa una nuova consapevolezza ed una nuova speranza nel percorso giudiziario. Le istituzioni, tutte, rimangono spiazzate.

Il 30 marzo 2012 la Magistratura chiude l'incidente probatorio dell'indagine con l'ultima discussione in camera di consiglio sui risultati delle due perizie. Nella città, in quella che rimarrà alla storia come la “marcia dei 7 mila”, scendono in piazza numerosissimi i lavoratori del siderurgico che si schierano contro i lavori della Magistratura. Non saranno poche le voci che parleranno di questa ed altre piccole manifestazioni seguenti dei lavoratori come di eventi veicolati e forse influenzati dalla stessa Ilva. Tuttavia si è solo all'inizio, d'ora in poi Taranto tornerà spesso nelle piazze ma, come si vedrà, gli equilibri sociali all'interno delle manifestazioni varieranno notevolmente nei mesi seguenti.

Con il passare delle settimane la situazione diventa ancora più pesante, non sono pochi, in questi periodi, i titoli di giornali e i media mettono in guardia dai rischi di rivolte sociali. I lavoratori si sentono abbandonati, con insufficienti risposte e sicurezze sugli assetti occupazionali da parte dell'azienda e del mondo istituzionale e sindacale. Gli ambientalisti e tutta la parte più attiva della cittadinanza, riesce, non senza difficoltà e a piccole gocce, a instaurare un rapporto di fiducia e solidarietà sempre maggiore con gli operai. Si creano nuovi

fronti di consenso e sorveglianza diretta dell'opinione pubblica sugli avvenimenti giuridici in corso e sui processi decisionali.

Le sigle sindacali, tutte, si trovano in una situazione delicatissima, la loro prima reazione al travagliato scenario è di difesa, *in primis*, delle necessità occupazionali. Non si schierano mai apertamente né contro l'azienda né a favore della Magistratura.

A luglio 2012, nei vertici dell'azienda, cambiano alcuni scenari. Le accuse che accompagnano le perizie giudiziarie sono gravi ed ancora più palpabile è lo spettro della possibilità di un sequestro giudiziario degli impianti sotto accusa. Si inizia il 4 luglio 2012 con Luigi Capogrosso, direttore dello stabilimento da oltre 15 anni, che rassegna le dimissioni dal suo ruolo e viene chiamato a ricoprirlo l'Ing. De Felice. Pochi giorni dopo, il 10 luglio, si dimette Nicola Riva da presidente del consiglio di amministrazione dell'Ilva e al suo posto arriva Bruno Ferrante, ex prefetto di Milano. È la prima volta che la principale società del gruppo non è guidata da un esponente della famiglia Riva.

A livello nazionale, si susseguono gli incontri, informali e non, tra il Governo, l'azienda e le istituzioni locali. I frutti di questi incontri lo si rintraccerà nel paragrafo seguente in un nuovo accordo di programma per Taranto. Nel frattempo, il fermento e le paure cittadine spingono l'Assemblea Regionale ad attivarsi rapidamente nel tentativo di evitare il degenerare della situazione con dei provvedimenti che scongiurino gli scenari peggiori di blocco totale della produzione, perdita di sicurezze lavorative o sequestro degli impianti.

Il 24 luglio 2012 la Regione Puglia approva una Legge Regionale (n. 21 del 24/07/2012) in materia ambientale, rinominata anche come “legge Cervellera”, dal nome del Consigliere regionale primo firmatario del provvedimento Alfredo Cervellera (SEL), che nasce tra le polemiche. Da un lato gli ambientalisti e grossa parte della cittadinanza la etichettano come “salva Ilva” mentre dall'altro lato gli industriali la bollano come “affossa-Ilva” e “affossa-imprese”. Ufficialmente viene illustrata come una legge contenente “Norme a tutela della salute, dell'ambiente e del territorio sulle emissioni industriali inquinanti per le aree

pugliesi già dichiarate a elevato rischio ambientale”¹²¹. Un provvedimento, quindi, che guarderebbe a tutte le aziende e attività che potrebbero pregiudicare al salute dei cittadini e rientrano nelle suddette aree: tra cui ENI, Cementir e Centrale Enel di Brindisi. La reale novità del provvedimento è la previsione di un nuovo strumento: la cosiddetta “valutazione del danno sanitario” e l'affermazione del principio secondo cui chi avvelena paga. ARPA, ARES e ASL sono i soggetti individuati dal legislatore regionale a rilevare le criticità e contestarle alle aziende che dovranno predisporre entro 30 giorni un piano per ridurre le emissioni inquinanti, l'eventuale inadempienza porterebbe alla sospensione dell'impianto.

Sempre nel mese di luglio 2012, viene presentato, il Piano contenente le prime misure di intervento per il risanamento della qualità dell'aria nel quartiere Tamburi (TA) per gli inquinanti PM₁₀ e Benzo(a)Pirene, a cura dell'Assessorato alla Qualità dell'Ambiente, dell'Arpa Puglia e dell'Azienda Sanitaria Locale di Taranto¹²². Sono preoccupanti sia i valori dei rilevamenti delle centraline installate in città che i troppi sforamenti dei limiti consentiti per gli inquinanti in territorio urbano. Il piano, che individua nell'attività delle cokerie, oltre a quelle degli altri siti industriali della zona tarantina, una delle maggiori fonti inquinanti dell'aria del quartiere Tamburi, accosta ai risultati epidemiologici dello Studio SENTIERI dell'Istituto Superiore della Sanità e ai risultati della perizia della magistratura gli studi sui venti e sui cosiddetti “*Wind Days*”¹²³. Le principali disposizioni, che mostreranno qualche primo effetto solo alcune settimane dopo, sono focalizzate soprattutto sulle giornate con particolari condizioni ambientali in cui si verifica una forte correlazione tra gli eventi di inquinamento dell'aria e alcune condizioni meteorologiche come la direzione e la quantità del vento. In concomitanza di questi eventi, che Arpa Puglia è in grado di prevedere e si impegna a comunicare

¹²¹ Il testo integrale della legge è consultabile all'indirizzo:
<http://www.inchiostroverde.it/news/legge-regionale-sulle-emissioni-inquinanti-ecco-il-testo.html>

¹²² Il testo integrale del Piano è consultabile all'indirizzo:
http://ecologia.regione.puglia.it/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_details&gid=2600&Itemid=817

¹²³ Giorni caratterizzati da vento in direzione Nord-Ovest che diffonde sul vicino quartiere Tamburi gli inquinanti e le polveri provenienti dall'adiacente zona industriale.

agli interessati con almeno un giorno d'anticipo, le disposizioni sono:

- riduzione dell'emissione di Benzo(a)Pirene da applicare al processo di cottura del coke durante i *Wind Days* con una riduzione minima del 10% di tali attività rispetto ad una giornata tipo;
- operazioni di ripresa dei materiali, di filmatura dei cumuli e bagnatura delle piste, di riduzione della velocità dei veicoli.

Per l'intero anno solare sono invece richieste sia l'adozione di misure strutturali permanenti, come ad esempio l'intera copertura dei parchi minerali per l'Ilva, che la messa a punto da parte delle aziende di precisi cronoprogrammi d'intervento. L'approvazione definitiva del Piano da parte della Giunta regionale avverrà il 2 ottobre 2012 (deliberazione n. 1944)¹²⁴.

Queste le premesse e la cornice in cui si arriva al provvedimento più temuto della Magistratura.

5.4 Il sequestro e i nuovi impegni delle istituzioni

Il 26 luglio 2012, le preoccupazioni dei tarantini e le voci sempre più incalzanti di un possibile sequestro degli impianti da parte della Magistratura diventano realtà. Il Giudice per le Indagini Preliminari del tribunale di Taranto, con due provvedimenti, dispone il sequestro senza facoltà d'uso finalizzato al risanamento¹²⁵ di sei impianti dello stabilimento e dispone la custodia cautelare per otto indagati. Gli impianti oggetto del sequestro sono sei: le Aree Parchi (minerali), le Cokerie, l'Agglomerato, gli Altiforni, le Acciaierie e la Gestione Rottami Ferrosi. Mentre, le persone oggetto delle custodie cautelari per le quali vengono disposti gli arresti domiciliari sono otto: Emilio Riva (ex patron dello stabilimento), Nicola Riva, Luigi Capogrosso e poi, tra i dirigenti e capi area dello

¹²⁴ La delibera è consultabile all'indirizzo:
<http://www.regione.puglia.it/index.php?page=burp&opz=getfile&file=o-7.htm&anno=xliiii&num=147>

¹²⁵ Si tratta di un "sequestro tecnico" poiché gli impianti dell'Ilva vista la loro complessità e dimensione non possono essere fermati da un momento all'altro ma sono necessarie procedure di fermo e spegnimento in sicurezza lunghe anche delle settimane.

stabilimento, Salvatore D'Aló, Salvatore De Felice, Marco Andelmi, Ivan Di Maggio e Angelo Cavallo. A tutela delle norme di sicurezza e per sovrintendere alle disposizioni giudiziarie vengono nominate quattro figure, di cui tre tecniche ed una commerciale, in qualità di custodi giudiziari dell'impianto. Si tratta dell'Ing. Barbara Valenzano (dirigente del Servizio tecnologie della sicurezza e gestione dell'emergenza presso la direzione scientifica dell'ARPA Puglia), dell'Ing. Emanuela Laterza (funzionario dell'ARPA Puglia) e dell'Ing. Claudio Lo Frumento (funzionario presso il Servizio impiantistico e rischio industriale del dipartimento provinciale ambientale di Bari) che devono sovrintendere alle procedure di spegnimento, avviare le procedure tecniche e di sicurezza per il blocco di specifiche lavorazioni nell'osservanza delle prescrizioni in materia di incolumità pubblica e integrità degli impianti. Per tutti gli altri aspetti amministrativi connessi alla gestione degli impianti sottoposti a sequestro e del personale addetto agli stessi, per il quale si dispone di esperire tutte le possibilità di ricollocazione lavorativa all'interno dello stabilimento, viene individuato il commercialista Mario Tagarelli¹²⁶.

La stampa di quei giorni riporta alcuni stralci degli atti giudiziari del sequestro e dei fermi. Questa volta, come già si evinceva dalle due perizie, la Magistratura, con coraggio e determinazione, mette nero su bianco tutto ciò che era già a conoscenza di tutti. «La situazione dell'Ilva impone l'immediata adozione, a doverosa tutela di beni che non ammettono contemperamenti, compromessi o compressioni di sorta quali la salute e la vita umana, del sequestro preventivo»¹²⁷. Rispetto agli indagati il Gip arriva a parlare di dolo e non di semplice colpa, «chi gestiva e gestisce l'Ilva ha continuato nell'attività inquinante con coscienza e volontà per la logica del profitto, calpestando le più elementari regole di sicurezza. [...] Non può più essere consentita una politica imprenditoriale che punta alla massimizzazione del risparmio sulle spese per le performance ambientali del siderurgico, i cui esiti per la comunità tarantina e i lavoratori, in termini di disastro penalmente rilevante, sono davvero sotto gli occhi

¹²⁶ Fonte: La Repubblica, 27/07/2012.

¹²⁷ Fonte: Il Fatto Quotidiano, 27/07/2012.

di tutti»¹²⁸. A spingere il Giudice sulla convalida dei fermi per gli indagati ci sono la possibilità di fuga e di inquinamento delle prove poiché viene alla luce anche un secondo filone d'indagine su «iniziative tese ad avvicinare persone informate sul procedimento o che saranno prevedibilmente sentite in dibattimento nell'ipotesi di un processo penale»¹²⁹.

Come si può facilmente immaginare, il provvedimento di sequestro degli impianti più inquinanti dello stabilimento, l'area a caldo, provoca un vero e proprio terremoto sia dentro l'azienda che fuori, tra le istituzioni e i cittadini. Il momento del sequestro può considerarsi come il vero punto focale di tutto il 2012, è da questo avvenimento che si rivoluzionano gli equilibri e le alleanze tra cittadini, ambientalisti e lavoratori. Allo stesso tempo i comportamenti ed i provvedimenti degli attori istituzionali, da ora, hanno come punto di partenza il fermo degli impianti. Improvvisamente, anni di intese, accordi e programmi, descritti nei capitoli precedenti, sembrerebbero livellati e superati dai sigilli della Magistratura. Si vedranno ora le varie reazioni, istituzionali e non, e, man mano, la loro evoluzione nel corso degli ulteriori sviluppi del processo e della vicenda.

Si ricostruiscono di seguito le reazioni a caldo e i primi provvedimenti che si verificano subito dopo il sequestro degli impianti ponendoli lungo un *continuum* che parte da chi assume una posizione contro la chiusura dello stabilimento fino a chi vede i sigilli giudiziari come un semplice atto dovuto e inevitabile. Si passerà, nella ricostruzione, attraverso l'analisi del recente Protocollo d'Intesa sull'area di Taranto tra alcuni ministeri, il Comune, la Provincia e la Regione, firmato lo

¹²⁸ *Ibidem*. Lo stesso articolo giornalistico di A. Massari e F. Casula del 27/07/2012, riporta gli scritti utilizzati dal Gip a proposito del ex patron dello stabilimento: «Emilio Riva era perfettamente al corrente di tutte le gravi lacune e disfunzioni che caratterizzavano lo stabilimento a livello di prestazioni ambientali. [...] Eppure a parte qualche opera di “maquillage”, nulla ha ritenuto di realizzare per eliminare le gravi disfunzioni. [...] Nell'incidente probatorio la difesa si è sostanzialmente attestata su una posizione volta a negare tutto ciò che i periti avevano accertato. [...] Come se il problema delle oltre 680 tonnellate di polveri provenienti dai parchi, del benzo(a)pirene e IPA proveniente dalle cokerie, della diossina proveniente dall'agglomerato con l'avvelenamento e l'abbattimento di oltre 2.170 animali non esistessero.»

¹²⁹ Fonte: La Repubblica, 27/07/2012. La vicenda a cui si fa riferimento anche nell'articolo di G. Foschini è quella di un ipotetico incontro avvenuto in circostanze assai sospette tra il Prof. Lorenzo Liberti, consulente del pm, e un dirigente dell'Ilva.

stesso 26 luglio 2012 che sblocca oltre 350 milioni di euro per il risanamento ambientale. La prima conseguenza, la più “calda”, quella che fa da cornice e premessa a tutto il *continuum* che si vedrà, è costituita dagli ottomila operai e lavoratori dello stabilimento che pochi minuti dopo la notizia del sequestro invadono completamente la città, i presidi spontanei si moltiplicano e bloccano le principali vie di trasporto e accesso e paralizzano, anche per alcuni dei giorni seguenti, la mobilità di alcune delle principali arterie di comunicazione dell'area Jonica. Viene proclamato lo sciopero a oltranza. La preoccupazione per il proprio futuro e per quello delle proprie famiglie è altissima, i lavoratori chiedono certezze, sono destabilizzati dalla rapidità e traumaticità degli eventi.

Dalle istituzioni dei vari livelli decisionali più volte richiamati nel presente lavoro, si genera, all'alba del sequestro della Magistratura, un deciso tentativo di difesa della continuità lavorativa del sito produttivo tarantino accompagnato dalla pressione, nei confronti dell'azienda, sul risanamento ambientale dei luoghi di lavoro e del territorio. I Ministeri dell'Ambiente, delle Infrastrutture e dei Trasporti, dello Sviluppo Economico, per la Coesione Territoriale, la Regione Puglia, la Provincia e il Comune di Taranto e il Commissario Straordinario del Porto di Taranto, giungono dopo vari incontri, come anticipato, a siglare il 26 luglio, a Roma, un Protocollo d'Intesa della durata di cinque anni per interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto. Le premesse del protocollo tengono conto del fatto che il sito di Taranto, dove sono presenti diversi poli industriali¹³⁰, sia un luogo che necessita di «interventi di riqualificazione industriale degli impianti e di risanamento ambientale secondo i canoni ed i principi dello sviluppo sostenibile, per il definitivo superamento delle criticità sanitarie e di inquinamento delle matrici ambientali che storicamente hanno interessato il sito»¹³¹. Sempre tra le premesse del Protocollo si richiama brevemente la Legge Regionale n.18 del 3 luglio 2012 (legge di assestamento e

¹³⁰ Il sito di Taranto è stato perimetrato come Sito d'Interesse Nazionale di Taranto con Decreto del Ministero dell'Ambiente del 10 gennaio 2000.

¹³¹ Fonte: Protocollo d'intesa per interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto, Roma 26/07/2012. Consultabile all'indirizzo: www.governo.it/backoffice/allegati/68907-7918.pdf

prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012) che promuove all'Art. 4 un Piano straordinario Salute-Ambiente in favore del territorio provinciale di Taranto, stanziando, al «fine di contrastare criticità ambientali e sulla base delle relative evidenze epidemiologiche»¹³², 8 milioni di euro. Non meno importante il richiamo fatto, sempre nel Protocollo, alle necessità ed urgenze, in un'ottica di sviluppo sostenibile, di bonifica da sedimenti inquinanti delle acque portuali e dei seni del Mar Piccolo, caratteristici per i loro insediamenti produttivi di mitili che come si è visto nel capitolo precedente si sono ritrovati in una situazione allarmante. A seguito delle premesse, diventano obiettivi del Protocollo:

- condividere e rivedere la complessiva strategia di bonifica dell'intero sito di Taranto;
- sviluppare interventi infrastrutturali complementari alla bonifica;
- individuare misure di protezione dei livelli occupazionali;
- individuare incentivi da destinare alle imprese già insediate che intendano utilizzare tecnologie con caratteristiche ambientali migliori;
- incentivare l'attrazione di nuovi investimenti;
- realizzare e/o completare studi e/o analisi su ambiente e salute.

Per l'attuazione di tali obiettivi viene istituita una cabina di regia coordinata e gestita dalla Regione Puglia e soprattutto viene definito un quadro complessivo di investimenti per un totale di 336.668.320 euro. Tale cifra viene ripartita in 329.468.000 euro di parte pubblica e 7.200.000 di parte privata. Nel dettaglio degli interventi sopra menzionati, gli importi vengono ridivisi in: 119.000.000 di euro per le bonifiche, 187.000.668 euro per gli interventi portuali, 30 milioni per il rilancio e la riqualificazione industriale¹³³. Il Ministero dell'Ambiente si impegna, inoltre, a mettere in atto ogni possibile accelerazione per la definizione

¹³² Legge Regionale n.18 del 03/07/2012. Consultabile all'indirizzo:

<http://www.regione.puglia.it/index.php?page=curp&id=6973&opz=display>

¹³³ Per il dettaglio accurato delle cifre e degli obiettivi citati nel presente lavoro si rimanda al testo del Protocollo consultabile all'indirizzo: www.governo.it/backoffice/allegati/68907-7918.pdf

del procedimento di riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale di cui si parlerà più avanti.

Dopo aver ripercorso i provvedimenti in senso stretto che si accavallano nei giorni e nelle ore del sequestro giudiziario, si termina ora la ricostruzione delle reazioni e delle varie prese di posizione che si registrano su tutti i maggiori *media* nazionali che nelle giornate del sequestro dedicano una inusuale quanto capillare attenzione alle vicende tarantine. Fanno da cornice al Protocollo e alla legge regionale sopra citati le dichiarazioni dei rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e del governo regionale che, rispettivamente nelle persone di Corrado Clini e Nichi Vendola, chiedono una forte attenzione al tema del lavoro e della possibilità di coesistenza tra salute, lavoro e ambiente, e si appellano ad una speranza di revisione delle decisioni del Giudice nella seduta di riesame che si terrà alcuni giorni dopo¹³⁴. Il governatore pugliese si dichiara inoltre pronto, a nome della Regione, a costituirsi parte civile in un eventuale processo¹³⁵. Le maggiori sigle sindacali, CGIL, CISL e UIL, si dichiarano, in una nota congiunta, al fianco di tutti i lavoratori coinvolti «in quanto il diritto al lavoro, pur nel rispetto delle prerogative della magistratura non può essere messo in discussione¹³⁶».

Su una posizione più solidale nei confronti della magistratura si posizionano, invece, la gran parte dei cittadini di Taranto e le varie associazioni ambientaliste altre volte citate nel presente lavoro. Non si registra nessuna esultanza verso la chiusura dell'impianto, consci delle ripercussioni sociali e lavorative che potrebbero generarsi e soprattutto solidali con i lavoratori che si ritrovano vittime di tutta la serie di eventi. Tuttavia, da questo fronte, arriva subito il rilancio verso un passaggio ulteriore che guarda già oltre l'azione giudiziaria: il sequestro è nulla di più che un atto dovuto e obbligato dopo anni di inquinamento, viene da subito messa in evidenza la necessità di progettazione di percorsi di formazione per le bonifiche ambientali e per la messa in sicurezza d'emergenza della falda acquifera

¹³⁴ Fonte: Il Fatto Quotidiano, 27/07/2012.

¹³⁵ Fonte: La Repubblica – Edizione di Bari, 27/07/2012.

¹³⁶ Fonte: Archivio CGIL, consultabile all'indirizzo:
<http://www.cgil.it/DettaglioDocumento.aspx?ID=19598>

contaminata.

Come si evince dai fatti, il sequestro giudiziario è la goccia che fa traboccare il vaso. Improvvisamente la città tutta e la sua industria sono catapultate in un ciclone di eventi che genera tante incertezze e anche molte incomprensioni. Il passare dei giorni e degli eventi e alcune nuove prese di coscienza nel tessuto sociale della città, produrranno, come si vedrà, nuovi scenari, nuovi equilibri e anche nuove speranze.

5.5 Riassistenti, Questione Tamburi e nuova Aia.

Il sequestro degli impianti inquinanti, precedentemente descritto, focalizza le attenzioni istituzionali e mediatiche anche su un altro aspetto economico-lavorativo di non poco conto. Tale aspetto racchiude tutte quelle conseguenze e ripercussioni in termini occupazionali ed economici che derivano da una qualsiasi variazione della produzione siderurgica tarantina, dovuta a qualsiasi tipo di evento, a tutto il sistema dell'indotto produttivo del settore sia a livello locale che a livello nazionale. La mole e l'importanza strategica della produzione tarantina diventano, da questo momento, sempre più puntualizzate sia nelle posizioni dei maggiori sindacati che nelle posizioni dei livelli decisionali nazionali. Come si vedrà più avanti, questa reazione a catena si paleserà soprattutto nelle vicende che caratterizzeranno la fine dell'anno in esame. Quando da Genova a Taranto si assisterà al profilarsi, in alcune circostanze, di un unico filo conduttore delle vicende siderurgiche italiane.

Il 2 agosto 2012, giornata appellata da alcuni *media* anche come la “Caporetto sindacale” dell'Ilva, si assiste ad alcune delle prime scintille che innescano la ribalta, in questo caso *in primis* da parte dei lavoratori, della vicenda tarantina come di un problema nazionale. Infatti, mentre nel capoluogo jonico si verificheranno dei momenti di protesta cruciali nei rapporti e negli equilibri esistenti tra sindacati, azienda e lavoratori, a Genova, sede di un altro degli stabilimenti siderurgici del Gruppo Riva, manifestano circa 2000 lavoratori dell'Ilva contro l'ipotesi di chiusura dello stabilimento pugliese. A Taranto,

dunque, la situazione raggiunge un livello di complessità maggiore. Il 2 agosto viene indetta dalle tre maggiori sigle sindacali presenti nell'azienda, CGIL, CISL e UIL, una partecipata manifestazione unitaria in difesa della continuità produttiva degli impianti e della salute dei lavoratori. Tuttavia, la formula proposta dai sindacati non soddisfa la maggior parte dei lavoratori tarantini, i malcontenti attorno all'operato sindacale degli ultimi anni esplodono nella giornata di mobilitazione attraverso la contestazione (pacifica) e l'irruzione di una seconda partecipata manifestazione nella piazza dei sindacati. Questa seconda rappresentanza dei lavoratori prende le caratteristiche di un comitato¹³⁷ cittadino, molto partecipato, dalla composizione trasversale che racchiude lavoratori, cittadini, associazioni, società civile e alcuni settori sindacali (COBAS). Questo avvenimento ha decretato pubblicamente la reale rottura dell'unità tra lavoratori e sindacati presenti nelle rappresentanze aziendali. A quest'ultimi viene contestata la mancata incisività sui temi ambientali e di sicurezza sul lavoro e, più in generale, una linea troppo morbida nei confronti dell'azienda.

Il 7 agosto 2012 viene scandito da un altro degli importanti passaggi giudiziari della vicenda, il Tribunale del riesame¹³⁸, infatti, accoglie solo parzialmente il ricorso presentato dal Gruppo Riva dopo il sequestro degli impianti. Prima di entrare nel merito delle motivazioni depositate a Taranto dai giudici del Riesame il 20 agosto, deve essere menzionato l'esito dell'accordo, avvenuto poco prima che il verdetto del riesame fosse noto, tra il Presidente della Regione Puglia, l'assessore regionale all'Ambiente Lorenzo Nicastro e il neo presidente dell'Ilva Bruno Ferrante. La Regione Puglia e l'azienda, con un accordo che mostra apertura in materia di monitoraggio ambientale, concordano quattro mosse (riprendendo in buona parte la materia e il merito delle disposizioni del Piano di risanamento ambientale del quartiere Tamburi precedentemente trattate), a prescindere dalle prescrizioni giudiziarie, per abbattere fin da subito ulteriormente le emissioni

¹³⁷ Comitato Cittadini e Lavoratori Liberi e Pensanti.

¹³⁸ Presidente: Antonio Morelli. Giudici: Rita Romano, Benedetto Ruberto. Fonte: Motivazioni del riesame depositate presso il Tribunale di Taranto in data 20/08/2012 e integralmente consultabili all'indirizzo:

http://bari.repubblica.it/cronaca/2012/08/20/news/i_documenti_del_riesame-41226448/

industriali:

- campionamento perimetrale delle fonti più inquinanti con installazione di nuove centraline di rilevamento sul perimetro dell'azienda;
- interventi sulle cokerie attraverso l'installazione di videosorveglianze delle fughe nocive;
- riduzione del 10% dell'attività della cokeria nei giorni ventosi, cosiddetti *wind days*;
- bagnatura dei parchi minerari e riduzione della velocità dei veicoli che sollevano polveri.

La reale efficacia dell'accordo emergerà autonomamente nel corso del presente lavoro nella conclusione del capitolo. Si noterà, infatti, come molte delle prese di posizione dell'azienda all'indomani del sequestro siano motivate più dal tentativo di riscuotere una visibilità mediatica, cruciale nel cercare di mantenere saldi o in molti casi di riallacciare rapporti di trasparenza e fiducia con la società tarantina e le istituzioni, piuttosto che dare avvio da subito agli ammodernamenti ambientali necessari agli impianti.

Come anticipato, il 20 agosto 2012, vengono depositate le motivazioni dei giudici del Tribunale del Riesame sul verdetto pubblicato il 7 agosto. Il sequestro degli impianti rimane e viene concessa la facoltà d'uso finalizzata al solo risanamento ambientale degli stessi, il permanere della situazione di sequestro giustifica la volontà dei giudici di impedire il reiterarsi dei reati. Rimane in piedi, soprattutto, il principale impianto accusatorio esposto nei due paragrafi delle perizie, ma vengono riviste alcune delle misure cautelative nei confronti degli indagati poiché la vera responsabilità del disastro ambientale in oggetto è rintracciata soprattutto nella gestione, dolosa, dell'azienda. «Le concrete modalità di gestione dello stabilimento [...] che hanno determinato la continua e costante dispersione nell'aria ambiente di enormi quantità di polveri nocive e di altri inquinanti di accertata grave pericolosità per la salute umana, [...] alla cui esposizione costante e continuata sono correlati eventi di malattia e di morte osservati con picchi

innegabilmente preoccupanti [...], nonché la contaminazione di terreni ed acque e di animali [...] integrano senz'altro l'elemento materiale del reato in esame, in termini di condotta ed evento di disastro»¹³⁹. A queste azioni i giudici assoggettano «una elevata potenzialità distruttiva dell'ambiente [...] tale da provocare un effettivo pericolo per l'incolumità fisica di un numero indeterminato di persone». Sempre riguardo alle modalità di gestione dello stabilimento i giudici sottolineano l'inosservanza sia delle norme dettate dalla legge che di tutte quelle prescrizioni che negli anni, come descritto nei capitoli precedenti, l'Ilva si era impegnata a rispettare nei vari atti d'intesa stipulati con i governi locali e nell'ultima Autorizzazione Integrata Ambientale. I giudici, inoltre, non mancano di sottolineare come gli effetti dannosi del disastro ambientale contestato ai vertici del siderurgico siano propri di un disastro con caratteristiche di aggravamento negli anni seguenti a causa dei periodi di latenza delle gravi malattie correlate all'esposizione dei particolari inquinanti emessi dall'Ilva. In virtù di queste motivazioni, per la cui trattazione completa e tecnica si rimanda al documento in esame, i giudici dispongono quindi la conferma dell'ordinanza restrittiva nei confronti di Emilio e Nicola Riva e Luigi Capogrosso, mentre revocano quella nei confronti di tutti gli altri indagati citati a proposito del sequestro del 26 luglio 2012.

Il secondo aspetto fondamentale delle motivazioni del riesame è costituito dalla questione della custodia e dell'amministrazione dei beni in sequestro. A tal proposito, vista «la gravità e l'attualità dell'emergenza sanitaria ed ambientale che rendono effettivamente necessario un tempestivo intervento in ordine alla messa a norma dello stabilimento, funzionale alla neutralizzazione delle fonti inquinanti e alla eliminazione delle emissioni illecite», obiettivo primario ribadito dai giudici, viene modificata la composizione del gruppo dei custodi amministrativi. Non fuori da polemiche viene infatti nominato tra i custodi giudiziari il presidente in carica dello stabilimento Bruno Ferrante al posto del commercialista Mario

¹³⁹ Motivazioni del riesame depositate presso il Tribunale di Taranto in data 20/08/2012 e integralmente consultabili all'indirizzo:
http://bari.repubblica.it/cronaca/2012/08/20/news/i_documenti_del_riesame-41226448/

Tagarelli. A tal proposito, il Tribunale, motiva la sua scelta ritenendo necessaria la figura del Presidente dell'Ilva, nell'ottica e nel percorso del risanamento immediato da avviare, sia perché primo conoscitore delle attività produttive specifiche sia perché diretto interessato delle disponibilità finanziarie dello stabilimento necessarie alla realizzazione degli interventi richiesti.

Le decisioni del Tribunale del riesame fanno tirare un sospiro di sollievo, oltre che a molti lavoratori, a tutte le istituzioni e ai vari livelli di governo che all'indomani del sequestro del 26 luglio si erano allarmati per l'ipotesi di una immediata chiusura degli impianti e di una conseguente crisi occupazionale. Tuttavia, come purtroppo, si vedrà più avanti, le vicende contemporanee tarantine sono tutt'altro che stabili e prevedibili e, dal punto di vista lavorativo, purtroppo, gli addetti del siderurgico e dell'indotto faranno i conti con il continuo flusso instabile degli eventi. Nel merito dell'inchiesta giudiziaria si nota in questi provvedimenti un ruolo e un tentativo, di accelerazione del processo di risanamento: vengono forniti allo stabilimento i modi e i tempi per cambiare la sua natura.

All'indomani delle motivazioni del riesame, sono nuovamente materia d'attenzione le sorti del martoriato quartiere Tamburi (si può affermare che nell'ultimo periodo si consolidi e si affermi la priorità e la ricerca di una soluzione per la salubrità del quartiere e dei suoi abitanti, che qui si definisce Emergenza Tamburi) e, soprattutto, quelle del nuovo procedimento ministeriale di Autorizzazione Integrata Ambientale (la procedura viene riaperta nel marzo 2012) che sarà rilasciata dal Ministero dell'Ambiente in ottobre. Quest'ultimo soggetto istituzionale diventa, fino alla fine dell'anno, il secondo attore principale e maggiormente attivo, oltre alla Magistratura, nella produzione di provvedimenti pubblici in materia ambientale a Taranto, si vedrà meglio più avanti anche il rapporto che si crea tra le azioni specifiche dei due soggetti in esame.

Entrando dunque nel merito dell'Emergenza Tamburi, si riapre nel corso dell'estate del 2012 una discussione sulle possibili programmazioni o sugli eventuali provvedimenti che si potrebbero attuare per il risanamento del quartiere a ridosso dell'acciaieria. Il quartiere Tamburi, purtroppo, soffre di una generale emergenza

qualitativa delle condizioni strutturali di molti palazzi, che si acuisce per alcuni particolari stabili (ad esempio le cosiddette Case Parcheggio), e soprattutto soffre, ormai da decenni, la nascita, lo sviluppo e l'inquinamento della grande industria che si è sviluppata a ridosso delle case (i riferimenti ai danni sanitari di questa situazione sono ormai stati evidenziati anche nelle perizie della Magistratura precedentemente descritte dove l'allarme viene sollevato anche per la zona Borgo). Ciò ha comportato, e tuttora comporta, la convivenza quotidiana degli abitanti con tutte le attività del siderurgico. Le emissioni e soprattutto le polveri sottili si riversano ininterrottamente su questo quartiere in quantità superiore rispetto al resto della città. Nel tempo l'Ilva ha provveduto a creare delle barriere naturali e delle collinette ecologiche al parco minerali dello stabilimento, adiacente al quartiere, per cercare di arginare la dispersione delle polveri soprattutto nei giorni ventosi. Tuttavia, questi provvedimenti non hanno realmente sortito gli effetti attesi. Lo testimoniano, ad esempio, la serie di recenti ordinanze che il Sindaco di Taranto ha emanato negli ultimi anni per preservare la salute di alcune fasce deboli di popolazione. Nel 2010 l'ordinanza¹⁴⁰ n. 45 del 23 giugno (già accennata nel Capitolo 4) «ordina il divieto d'accesso nelle aree a verde (non pavimentate)» di alcune zone del quartiere perché «sono stati riscontrati superamenti delle concentrazioni [...] sul suolo superficiale per alcuni parametri chimici che inducono un rischio sanitario non accettabile in caso di esposizione prolungata nel tempo, a seguito di contatto dermico o ingestione accidentale». Un analogo provvedimento del 29 agosto 2012, ordinanza n. 63, ripropone, purtroppo, gli stessi divieti. È facile immaginare come un provvedimento pubblico che sostanzialmente vieta anche le quotidiane attività ricreative dei cittadini più piccoli abbia scatenato numerose polemiche soprattutto in merito alle responsabilità sulle tempistiche di realizzazione delle bonifiche del quartiere, queste ultime parte integrante delle ordinanze citate. Tuttavia, l'attenzione sul quartiere Tamburi ritorna, sempre nell'agosto 2012, per il susseguirsi di voci su

¹⁴⁰ I testi delle due ordinanze citate nel presente lavoro sono integralmente consultabili all'indirizzo: <http://www.comune.taranto.it>

possibili ipotesi di “trasloco” del quartiere¹⁴¹ in altre zone della città. Queste ipotesi, che si rincorrono tra continue conferme e smentite, saranno in realtà riproposte anche qualche mese dopo da esponenti del Governo nazionale.

Come anticipato, chiude il quadro delle attenzioni postume alle motivazioni del Riesame il percorso travagliato affrontato dalla nuova Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata in ottobre 2012 agli impianti dell'Ilva di Taranto. Le associazioni ambientaliste e i cittadini tarantini, già critici¹⁴² nei riguardi della precedente AIA rilasciata nell'agosto 2011 (si veda Capitolo 3), chiedono fermamente, ottenendo scarsi risultati, la partecipazione alle commissioni *ad hoc* chiamate a discutere il riesame della nuova AIA ministeriale. Si chiede di andare oltre il concetto di migliori tecnologie disponibili (BAT) che devono essere le migliori esistenti in circolazione e non solo le migliori tecnologie realizzabili nelle disponibilità economiche dell'azienda¹⁴³. A tal proposito, viene criticata la mancata adozione, nell'AIA del 2011, dell'art. 8 del Decreto Legislativo n. 59 del 18/02/2005 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) dove si recita che «se, a seguito di una valutazione dell'autorità competente, che tenga conto di tutte le emissioni coinvolte, risulta necessario applicare 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, l'autorità competente può prescrivere nelle autorizzazioni integrate ambientali misure supplementari particolari più rigorose, fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare le norme di qualità ambientale».

¹⁴¹ Voci che sembrerebbero smentite dalle precisazioni del Sindaco di Taranto Ippazio Stefano il quale rilancia l'attenzione della propria azione amministrativa volta a trovare una soluzione al problema delle Case Parcheggio del quartiere Tamburi per il quale propone, come soluzione, il recupero delle abitazioni abbandonate della Marina Militare per poter offrire un'alternativa agli abitanti. Fonte: La Gazzetta del Mezzogiorno del 22/08/2012.

¹⁴² In particolare l'AIA rilasciata ad agosto 2011 allo stabilimento tarantino viene criticata a partire dal concetto di migliori tecnologie disponibili (BAT). Viene criticato dagli ambientalisti il fatto che l'AIA già rilasciata consenta emissioni di polveri dalla cokeria e da alcuni camini in misure superiori a quello che realmente consentirebbero, se adottate, le migliori tecnologie disponibili. Fonte: La Gazzetta del Mezzogiorno del 22/08/2012.

¹⁴³ Da un'intervista al Prof. Alessandro Marescotti (Presidente di PeaceLink). Fonte: La Gazzetta del Mezzogiorno del 22/08/2012.

L'appello lanciato alle istituzioni è che tali norme vengano integrate nella nuova AIA. Alle richieste dei cittadini e delle associazioni si uniscono la scoperta da parte dei custodi giudiziari dell'impianto che all'interno dell'Ilva «non risultano individuate le responsabilità connesse alle ottemperanze alle prescrizioni dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, in relazione all'attuazione delle migliori tecnologie disponibili e all'effettuazione dei controlli ambientali» e la richiesta, da parte del Consorzio per lo Sviluppo dell'Area Industriale di Taranto¹⁴⁴, di nuovi investimenti per il territorio tarantino (in particolare porto, aeroporto e sistema ferroviario).

Attraverso la procedura di riesame dell'AIA si assiste, come anticipato, al consolidarsi di una particolare posizione determinante del Ministero dell'Ambiente e del Governo nella vicenda Ilva. Tale posizione, come si vedrà nel paragrafo successivo, diventerà sempre più ferma nell'intervenire a seguito dei provvedimenti della Magistratura. Non saranno poche le voci autorevoli, anche del mondo accademico, che ipotizzeranno da subito il manifestarsi di particolari *vulnus* all'interno degli equilibri tra organi dello Stato e principi costituzionali.

Il 27 ottobre 2012 viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (Serie Generale n. 252) il comunicato del Ministero dell'Ambiente con cui si rilascia la nuova AIA per la durata di sei anni. Il nuovo provvedimento viene inserito nella cornice che si era creata con il protocollo d'intesa firmato il 26 luglio (si veda paragrafo precedente) e con la Legge Regionale n. 21 del 24 luglio 2012 (cosiddetta Legge Cervellera). La nuova Autorizzazione, in cui si ritiene necessario «di dover attivare un piano di monitoraggio sanitario coinvolgendo le Autorità centrali e territoriali competenti»¹⁴⁵, tenendo conto dei nuovi dati epidemiologici aggiornati¹⁴⁶, «prescrive all'Ilva di trasmettere all'Ente di controllo ogni 3 mesi

¹⁴⁴ Fonte: La Gazzetta del Mezzogiorno del 22/08/2012.

¹⁴⁵ Il testo integrale dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, il comunicato di pubblicazione sulla G.U., nonché tutti gli altri documenti ufficiali allegati sono disponibili e integralmente consultabili sul sito internet del Ministero dell'Ambiente all'indirizzo: <http://aia.minambiente.it/DettaglioImpiantoPub.aspx?id=90>

¹⁴⁶ I dati epidemiologici a cui si fa riferimento sono costituiti dai risultati aggiornati dello Studio S.E.N.T.I.E.R.I (acronimo di: Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento) dell'Istituto Superiore della Sanità. Si tornerà

una relazione contenente un aggiornamento dello stato di attuazione degli interventi strutturali e gestionali previsti». Viene stabilita, inoltre, «l'applicazione anticipata al 2012 delle prescrizioni europee, che entreranno in vigore nel 2016, per l'impiego delle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio pubblicate nella G.U. dell'Unione Europea l'8 marzo 2012 n. L70»¹⁴⁷. Le altre scadenze rilevanti presenti nell'Autorizzazione sono due: il 31 gennaio 2013 per la disciplina delle discariche interne, gestione delle acque e delle acque di scarico, il 31 maggio 2013 «per le restanti aree ed attività dello stabilimento non considerate, nonché il Sistema di gestione ambientale e la gestione energetica».

L'azienda, all'indomani della nuova Autorizzazione, si mostra disponibile a recepire e attuare le prescrizioni del provvedimento ministeriale ma solleva subito un punto che diventa cruciale nelle vicende recenti e si può dire che contribuisca ad innescare quei percorsi di operati paralleli tra Magistratura e Ministero di cui si approfondirà nel paragrafo successivo. L'Ilva chiede, infatti, affinché possa essere in grado di dare attuazione, sia fisicamente che economicamente, alle prescrizioni ministeriali, il dissequestro degli impianti messi in fermo dalla Magistratura.

Tuttavia, saranno ancora una volta le nuove e preoccupanti evidenze scientifiche da un lato e l'emergenza lavorativa dall'altro a fare da ago della bilancia tra Magistratura e Ministero nei mesi di novembre e dicembre 2012.

5.6 Salute e lavoro, Magistratura e ministero

Gli ultimi passaggi fondamentali del 2012, che si ricostruiscono nel presente paragrafo tralasciando solo pochi dettagli che sarebbero superflui alla visione d'insieme necessaria per il presente lavoro, sono rappresentati, come anticipato, dalle nuove evidenze scientifiche pubblicate dal Ministero della Salute e da due altri interventi di Magistratura e Ministero dell'Ambiente, un nuovo sequestro e un particolare decreto legge. Questi ultimi due provvedimenti, figli di due precisi e

più avanti nel merito di tali dati alla luce delle nuove evidenze scientifiche messe in luce, a Taranto, dal Ministro della Sanità Renato Balduzzi il 22 ottobre 2012.

¹⁴⁷ Fonte: PeaceLink 26/10/2012, <http://www.tarantosociale.org/tarantosociale/a/37146.html>

distinti poteri dello Stato, quello giurisdizionale e quello Legislativo, oltre che evidenziare un sostanziale percorso di azione separato dei soggetti in questione, hanno riportato la vicenda tarantina in un nuovo vortice di polemiche che, si vedrà per questo caso, non si limitano solo all'opinione pubblica ed all'associazionismo ma racchiudono anche il levarsi di seri dubbi di costituzionalità sul decreto legge proposto dal Governo. Dubbi provenienti non solo dal mondo accademico ma anche dalla stessa Procura della Repubblica che chiude l'anno con la sollevazione del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte Costituzionale.

Il 22 ottobre 2012, il Ministro della Salute Renato Balduzzi presenta nel capoluogo Jonico, non senza una pregressa cornice di gravi polemiche¹⁴⁸, il rapporto “Ambiente e Salute a Taranto: evidenze disponibili e indicazioni di sanità pubblica”. Il rapporto, contenente l'aggiornamento agli anni 2003-2009 dello Studio SENTIERI relativo all'area di Taranto, i dati dell'analisi della mortalità, del biomonitoraggio e del rischio sanitario connesso alla qualità dell'aria, è lo stesso di cui si è accennato nel paragrafo del presente lavoro sulla “fisionomia del fallimento” tarantino. Rispetto ai dati in questione, lo studio SENTIERI si è avvalso anche della collaborazione con il Registro Tumori Puglia – ASL di Taranto per il biennio 2006-2007. Lo stesso Ministero sottolinea l'importanza dello studio sull'incidenza dei tumori, rispetto all'analisi della mortalità per tre principali motivi: è basato su dati di qualità molto elevata, consente una valutazione anche delle patologie non letali e un confronto con diverse aree geografiche e consente uno studio della qualità delle cure e dei centri specialistici di oncologia.

Guardando ai dati relativi all'incidenza dei tumori nel sito di Taranto viene

¹⁴⁸ I dati dello studio in oggetto sono stati al centro di pesanti polemiche perché alcuni mesi prima il leader del partito dei Verdi Angelo Bonelli aveva diffuso una parte dei dati, con lo studio ancora in fase di completamento, destando non poche preoccupazioni e sollevando anche il problema che questi dati non erano entrati a far parte della procedura di Autorizzazione Integrata Ambientale appena rilasciata. La diffusione dei dati ha scatenato un duro attacco da parte del Ministro dell'Ambiente Corrado Clini al leader ambientalista sfociato in una querela dello stesso. Tuttavia, il giorno della pubblicazione dei dati definitivi, Angelo Bonelli ha sottolineato alla stampa come i dati presentati dal ministro fossero addirittura più gravi e di entità maggiore rispetto a quelli da lui forniti. Fonte: La Gazzetta del Mezzogiorno del 23/10/2012.

riscontrato, per gli uomini un eccesso complessivo del 30% per tutti i tumori rispetto al resto della provincia. Nel dettaglio invece gli eccessi sono: 50% per il tumore del polmone, più del 100% per il mesotelioma e per i tumori del rene e delle altre vie urinarie, 30% per il tumore a vescica, testa e collo, 40% per il tumore maligno del fegato, del 60% per il linfoma non Hodgkin, superiore al 20% per il colon-retto e la prostata e 90% per il melanoma cutaneo. Il confronto per le donne residenti nei comuni di Taranto e Statte, invece, rileva un eccesso di incidenza per tutti i tumori del 20% circa. Gli eccessi in dettaglio sono: 24% per tumori della mammella, 80% corpo dell'utero superiore, 48% polmone, 21% colon-retto, 75% fegato, 43% linfoma non Hodgkin e 100% per lo stomaco superiore. Il confronto riporta che gli eccessi sono superiori anche per le altre zone dell'Italia meridionale e non solo per la provincia tarantina. Dal punto di vista della mortalità, lo studio SENTIERI accerta che complessivamente per il 2003-2009 gli eccessi sono negli uomini: 14% per mortalità per tutte le cause, 14% tutti i tumori, 14% malattie circolatorie, 17% malattie respiratorie, 33% tumori polmonari e 419% mesoteliomi pleurici. Stesse conferme anche nelle donne: per tutte le cause 8%, per tutti i tumori +13%, per le malattie circolatorie 4%, per i tumori polmonari 30% e per il mesotelioma pleurico 211%. Anche nella popolazione in età pediatrica lo studio conferma particolari significativi già nel primo anno di età¹⁴⁹. Lo stesso studio, quindi, sottolinea l'emergere «con chiarezza di uno stato di compromissione della salute della popolazione residente a Taranto».

Dal punto di vista della qualità dell'aria, lo studio SENTIERI dà conferma delle correlazioni esistenti tra alcune delle patologie citate e la presenza di particolari inquinanti presenti nella zona quali il PM₁₀ e il benzopirene di cui sono già riconosciute le pericolosità per la salute umana. Anche per quanto riguarda le diossine lo studio conferma le evidenze già segnalate dalla Magistratura nelle perizie nonché quelle delle relative ASL che hanno portato ad interventi drastici nel settore zootecnico. Tuttavia per la maggior parte degli altri inquinanti lo studio

¹⁴⁹ Fonte dati: Ministero della Salute.

rileva come i dati tarantini siano pressoché simili ai dati delle altre città italiane, per il particolare del benzopirene lo studio sottolinea la diffusione di tale inquinante proveniente nella misura del 99% dell'area da impianti propri delle lavorazioni siderurgiche quali altoforno, cokeria ed agglomerazione. Ipotesi confermate anche dalle campagne di rilevazione dell'ARPA Puglia nel quartiere Tamburi. Per quanto riguarda i biomonitoraggi, effettuati nel 2010 su un campione di 45 allevatori residenti nelle zone limitrofe all'acciaieria, vengono confermate le presenze di PCB e diossine nel sangue via via più diluiti a seconda delle distanze dal sito industriale. Non è risparmiata la raccomandazione del Ministero di proseguire in futuro altri studi simili sugli stessi soggetti e con le stesse caratteristiche. «L'insieme delle evidenze scientifiche considerate giustifica l'avvio di una sistematica opera di risanamento ambientale come quella iniziata con il decreto di Autorizzazione Ambientale Integrata (AIA) approvato dalla Conferenza dei Servizi del 18 ottobre scorso». Al fine di garantire una riduzione dei rischi per la salute e contemporaneamente monitorare l'efficacia degli interventi previsti, il Ministero, in sede di AIA ha previsto:

- l'adozione di un sistema di monitoraggio dell'efficacia delle prescrizioni;
- la costituzione di un apposito Osservatorio, con la partecipazione di ARPA Puglia, ASL e AReS, nonché ISS, ISPRA e OMS, che si occupa di interpretare i dati e comunicare le conclusioni alle autorità;
- la possibilità di revisione dell'AIA.

A tutto ciò il Ministero affianca, oltre al monitoraggio già condotto da ARPA Puglia, un monitoraggio ambientale specifico per gli inquinanti presenti nella zona ad una sorveglianza epidemiologica attenta in particolare agli effetti dei livelli giornalieri di PM_{10} e $PM_{2,5}$ nonché ai rischi sulla riproduzione e sulle incidenze oncologiche pediatriche¹⁵⁰.

Nella vicenda in esame, lo studio SENTIERI ha una particolarità, esso è uno

¹⁵⁰ Fonte: Rapporto “Ambiente e Salute a Taranto: evidenze disponibili e indicazioni di sanità pubblica”.

studio epidemiologico presentato, a Taranto, da esponenti delle istituzioni nazionali in un momento e nel corso di una storia in cui sono forti le contestazioni nei confronti delle istituzioni pubbliche che, secondo la popolazione, sono colpevoli di numerosi ritardi nonché di una certa disattenzione storica nei confronti di studi di questo tipo. Rimane infatti inconfutabile che, per un sito nazionale già da anni classificato dalle stesse istituzioni “area a rischio ambientale”, non si sia proceduto ad attivare fin da subito studi preventivi di epidemiologia. Sembrerebbe ancora una volta confermarsi il copione delle politiche pubbliche in materia ambientale che attivano i propri strumenti solo nel momento del dell'emergenza.

I dati sanitari sono seguiti, nelle settimane successive, anche da aggiornamenti, tutt'altro che positivi della situazione occupazionale del siderurgico. Iniziano a materializzarsi le prime preoccupazioni, che diventano man mano realtà nelle settimane successive, sulle trattative di cassa integrazione di parte degli operai tra azienda e sindacati. L'azienda, infatti, torna a ribadire l'insostenibilità economica delle situazioni di sequestro imposte dalla Magistratura e la loro collisione con le prescrizioni autorizzative provenienti dal Ministero (AIA). É anche in questi dettagli interni all'azienda che si evidenzia il controverso rapporto che si instaura tra Magistratura e Ministero sulla questione Ilva. I primi ad annusare e soprattutto a pubblicare la pericolosità di questo rapporto tra poteri dello Stato sono i comitati cittadini, i quali denunciano¹⁵¹ subito la potenziale situazione di chiusura che potrebbe essere decisa dall'azienda vista la cornice degli eventi. Viene fatto appello alla sensibilità delle istituzioni locali affinché non rimangano passive al problema e si attivino per creare garanzie per i lavoratori.

Dopo i primi sequestri del 26 luglio 2012, esattamente quattro mesi dopo, il 26 novembre 2012 torna nuovamente l'attenzione alle vicende giudiziarie dell'Ilva. Si verifica infatti un'altra ondata di arresti e avvisi di garanzia che vanno dal responsabile delle relazioni istituzionali dello stabilimento fino a persone esterne che fanno parte anche del mondo politico-amministrativo. Viene disposto un

¹⁵¹ Fonte: <http://www.tarantorespira.it/?p=592>

nuovo sequestro, quello dei prodotti finiti e semilavorati¹⁵² nel periodo successivo al primo sequestro (quello con la facoltà d'uso finalizzato solo al risanamento) perché frutto, secondo la Magistratura, di un'attività d'impresa finalizzata al profitto e non al risanamento. Si evita in questa sede tutto il dettaglio giudiziario perché la vicenda è ancora in una fase di pieno svolgimento ma si pone invece l'attenzione su quali sono i filoni d'indagine infatti, oltre a quello già menzionato precedentemente per disastro ambientale si aggiunge anche un nuovo filone che mette in luce l'esistenza di un sistema controllo e corruzione finalizzato ad “ammorbidire” l'impatto ambientale dello stabilimento nei settori della stampa, dei tecnici accademici e della politica. Se ci sarà conferma giudiziaria di tutto ciò ci sarà un'ulteriore prova della totale mancanza, in questo caso anche con dolo, di una strategia di politica ambientale nel territorio Jonico.

Lo stesso 26 novembre, l'Ilva annuncia il fermo degli impianti dell'area a freddo dello stabilimento, ovvero la parte che lavora i prodotti posti sotto sequestro, e improvvisamente circa 5 mila lavoratori tarantini si ritrovano fermi. L'annuncio della chiusura crea l'effetto domino di cui si è precedentemente parlato che riporta lo stabilimento tarantino nel suo contesto nazionale. L'indotto lavorativo dello stabilimento è infatti molto esteso e anche gli altri stabilimenti del Gruppo Riva presenti su tutto il territorio italiano, ed in alcuni siti stranieri, risentono del blocco delle lavorazioni perché legati a Taranto dal processo produttivo dei loro impianti.

Paradossalmente al ciclone giudiziario segue due giorni dopo, il 28 novembre, anche un ciclone naturale e sull'Ilva di Taranto si abbattono una violenta tromba d'aria e un fulmine che oltre a danneggiare irreparabilmente numerosi impianti vetusti e imporre la momentanea evacuazione causano, purtroppo, la morte di un giovane lavoratore e numerosi feriti tra i lavoratori.

Già all'indomani del secondo sequestro ritorna protagonista il Ministero dell'Ambiente, l'altro attore politico-amministrativo principale del 2012. Si materializza infatti in breve tempo, su iniziativa governativa del Presidente del Consiglio Mario Monti e del Ministro dell'Ambiente Corrado Clini di concerto

¹⁵² Il sequestro ammonta ad una quantità di prodotti finiti di circa 1 milione e 700 mila tonnellate.

con il Ministro per lo sviluppo economico Corrado Passera, un decreto *ad-hoc* per gli stabilimenti produttivi nazionali che hanno caratteristiche molto simili a quelle dell'Ilva di Taranto. Con un percorso di votazione abbastanza veloce (3 giorni) e con delle solide maggioranze viene approvato da entrambe le camere del Parlamento il Decreto n. 207 del 3 dicembre 2012 “recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale” poi convertito nella Legge n. 231 del 24 dicembre 2012.

Il decreto¹⁵³ presentato il 3 dicembre, individua espressamente, tra i suoi articoli, l'Ilva di Taranto tra gli stabilimenti di “interesse strategico nazionale” per i quali «sussiste un'assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione». Viene quindi decretata una continuità produttiva necessaria sia per l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'Autorizzazione Integrata Ambientale sia per i «rilevanti profili di tutela dell'ambiente e della salute, della salvaguardia dei livelli occupazionali e dell'ordine pubblico». Si precisa, inoltre, che il provvedimento di riesame dell'AIA prevede una «stretta sequenzialità di interventi volti al raggiungimento dei migliori standard previsti dalla normativa europea».

Entrando nel merito del decreto, si prevede che per gli stabilimenti di interesse strategico nazionale il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare «possa autorizzare, in sede di riesame dell'AIA, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi». Viene anche introdotta una misura sanzionatoria aggiuntiva, in caso di inadempienza all'AIA, del 10% del fatturato della società. Passaggio cruciale del decreto è costituito, tuttavia, dalla disposizione che prevede la continuità produttiva «anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono [...] l'esercizio dell'attività d'impresa». Infine, ai fini del

¹⁵³ Tutti i testi ufficiali e i resoconti stenografici della discussione e approvazione del decreto sono consultabili sul sito internet della Camera dei Deputati all'indirizzo:
<http://www.camera.it/126?tab=&leg=16&idDocumento=5617-A/R&sede=&tipo=>

monitoraggio degli adempimenti alle disposizioni del decreto viene anche nominata la figura di un garante.

I primi effetti del decreto si rintracciano nell'immediata restituzione degli impianti sequestrati dalla Procura di Taranto alla proprietà dell'azienda (permettendo così l'effettiva ripresa dell'attività produttiva) e nell'innescarsi del lungo braccio di ferro, che sfocerà anche nel nuovo anno, sempre tra Procura e azienda, sul blocco dei prodotti finiti. L'8 dicembre 2012, l'azienda annuncia lo spegnimento dell'altoforno 1 per dare avvio ai lavori di ristrutturazione previsti dall'AIA.

Il 12 dicembre 2012 prosegue la mattanza degli animali contaminati, vengono prelevate e abbattute dai veterinari dell'ASL altre 300 pecore contaminate da diossina e PCB da due greggi di Statte e Monteiasi.

Tuttavia, sempre sul merito del decreto, prendono corpo, nell'opinione pubblica e anche nel mondo accademico, i dubbi sulla costituzionalità del provvedimento governativo. Sono del 12 e del 17 dicembre le pubblicazioni, sulla rivista specialistica "Diritto Penale Contemporaneo"¹⁵⁴, di due *paper* a cura di Alessandro Morelli e Angioletta Sperti che mettono in luce i difetti e i possibili *vulnus* giuridici del decreto. Secondo il docente di diritto costituzionale presso l'Università della Magna Grecia di Catanzaro Alessandro Morelli, il Decreto legge n. 207/2012 «suscita dubbi di costituzionalità sotto due profili: quello della ragionevolezza del bilanciamento tra principi costituzionali in campo, operato dal legislatore, e quello dell'incidenza dell'atto medesimo su un procedimento penale in corso e sugli effetti di un provvedimento giudiziario di sequestro». Secondo Morelli, inoltre, l'interferenza degli atti legislativi provvedimentali con i procedimenti giudiziari è molto problematica perché coinvolge una serie di principi fondamentali dello Stato di diritto. In questo caso viene rilevato «un impiego abnorme della funzione normativa, dando luogo ad una sorta di revoca legislativa di un provvedimento giudiziario di sequestro», ci si pone la domanda e si riflette se un tale *vulnus* sia sostenibile per l'ordinamento e se «tuttavia, nella

¹⁵⁴ I *paper* relativi ai dubbi di costituzionalità pubblicati sulla rivista Diritto Penale Contemporaneo sono integralmente consultabili all'indirizzo:
<http://www.penalecontemporaneo.it>

dimensione dello Stato costituzionale il contesto e il fine non possono giustificare ogni possibile mezzo, pena la stessa dissoluzione della legalità costituzionale». Ulteriori riflessioni, anche in merito alle differenze tra le varie versioni del decreto emanate nei giorni della sua emanazione ed al ruolo del Presidente della Repubblica, vengono portate avanti dalla ricercatrice Angioletta Sperti. Tuttavia, la valutazione finale della costituzionalità è passata alla Corte Costituzionale, la Procura di Taranto, infatti, ha depositato il 31 dicembre 2012 il ricorso costituzionale contro la legge cosiddetta “Salva-Ilva” sul conflitto d'attribuzione tra poteri dello Stato. Spetta ora agli organi competenti valutarne dapprima l'ammissibilità del ricorso e poi l'eventuale giudizio costituzionale.

A definire come “Salva-Ilva” il decreto, prima ancora della sua conversione in legge, sono state dapprima l'opinione pubblica tarantina e poi i *media* nazionali. La stessa cittadinanza tarantina, il 15 dicembre 2012 è scesa nuovamente in piazza a Taranto in una storica manifestazione, che ha raccolto almeno 15.000 presenze, che si è schierata contro il decreto del governo e a difesa dell'operato della Magistratura.

Come anticipato nel paragrafo del presente lavoro sui Registri Tumori pugliesi, il 21 dicembre 2012, viene presentato dall'ARPA Puglia, in un Consiglio Comunale monotematico del Comune di Lecce, il Rapporto Registro Tumori Puglia 2012 che ha reso pubblici i dettagli delle recenti evidenze epidemiologiche in materia di mappatura oncologica. Dati che tristemente si aggiungono alle altre evidenze già trattate in questo lavoro e che confermano ormai inconfutabilmente e da diverse fonti l'entità sanitaria del problema.

Sempre a proposito delle informazioni fornite dall'ARPA Puglia, può essere importante mettere in luce in questa sede un dettaglio emerso durante gli Stati Generali Generali di ARPA Puglia che si sono tenuti proprio in una scuola del quartiere Tamburi di Taranto il 18 dicembre 2012. Nella relazione¹⁵⁵ del direttore Giorgio Assennato è infatti emerso il dato emblematico dei valori dell'andamento

¹⁵⁵ Le relazioni presentate agli Stati Generali 2012 di Arpa Puglia sono integralmente consultabili all'indirizzo: <http://www.arpa.puglia.it>

temporale dei superamenti dei limiti di PM₁₀ nell'area cittadina, dati che da ottobre a dicembre 2012 sono pari a 0 e che farebbero ipotizzare la causa di questa buona notizia alla presenza, nello stesso periodo, dei custodi giudiziari dello stabilimento.

Un quadro di avvenimenti, quindi, che conclude un anno nevralgico per territorio tarantino che, tuttavia, getta ombre e dubbi sul futuro non solo dell'azienda ma anche delle programmazioni pubbliche. Il destino di questo territorio, come si è visto, stretto da sempre nella morsa del ricatto occupazionale, si trova oggi anche nella morsa tra salute e lavoro e tra quei due attori, Magistratura e Ministrero, che si stanno apparentemente contrapponendo in questa dicotomia.

Se gli anni delle intese hanno registrato delle sostanziali *impasse* decisionali dando frutto, nel tempo, all'attuale situazione di fallimento, il contemporaneo attivismo delle istituzioni sembra non ricalcare una visione strategica e interdipendente delle politiche pubbliche necessarie in materia ambientale. Si ripresenta ancor con più forza la necessità di una programmazione di lungo periodo che superi il ricatto occupazionale, che per anni ha dominato le politiche pubbliche, ponendo da subito le basi lavorative nella bonifica di un terreno e di una città che una volta sanati potranno ripensarsi e sfruttare tutte quelle possibilità economiche che, come anticipato, per via dell'industria non si sono mai potute sviluppare o sono state gravemente compromesse. Il Gruppo Riva, dai dati economici del suo bilancio, ha fatturato nel 2011 poco più di 10 miliardi di euro. Si stima, inoltre, che il solo stabilimento tarantino produca il 75% del PIL della provincia ma è un dato tutto in negativo se lo si proporziona alla perdita economica, sociale e umana indotta dai costi dell'esternalità analizzati nel presente lavoro. Sempre dal punto di vista economico, la cornice degli ultimi eventi descritta, ha suscitato anche altri dubbi sullo stabilimento tarantino. La lavorazione siderurgica in stabilimenti come quello in esame infatti, è una lavorazione che per funzionare necessita di grandi quantità di denaro, spesso provenienti da istituti di credito o banche che finanziano il capitale necessario. Nell'ambito finanziario quindi, i dubbi emersi, riguardano proprio la possibilità

futura di una mancanza di fiducia da parte degli istituti di credito dovuta ad un susseguirsi di eventi, giudiziari e non, dagli esiti incerti e spesso non dipendenti dalla stessa Ilva che pregiudicherebbero, talvolta, un futuro produttivo fatto di certezze, strategicamente necessario alla fiducia del mondo finanziario.

É azzardato fare previsioni immediate sull'iter giuridico, ma è tuttavia possibile affermare che per Taranto e la sua popolazione l'unica strada, per uscire da un ricatto occupazionale che ha avvelenato per cinquanta anni un intero sistema sociale ed economico, è quella di progettare già da subito una “stagione delle bonifiche” che segua, chiudendola, quella dei veleni per aprirne un'altra, soprattutto per le nuove generazioni tarantine, all'insegna di un ripensamento dello sviluppo locale.

Nel capitolo seguente si prenderanno in esame alcuni percorsi di programmazione pubblica e privata, sia italiani che esteri, intrapresi in zone che hanno avuto, nel corso del tempo, una particolare connotazione industriale, per le quali si è programmato il recupero, la bonifica e un nuovo percorso di sviluppo. Tali esempi possono essere cruciali nel ripensamento di un futuro tarantino slegato dal vincolo della grande industria, possono fornire spunti e, anche se non replicabili in copia, essere utili agli attori della programmazione pubblica.

Capitolo 6 - Utili esempi: riconversioni eco-compatibili e alternative di sviluppo

È ormai comprovato, purtroppo, che l'emergenza ambientale del territorio tarantino 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 elencate. In particolare si vedrà il caso della riconversione dello stabilimento siderurgico Ilva di Cornigliano (Genova), un passaggio fondamentale sia alla luce del fatto che si tratta di uno stabilimento del Gruppo Riva e sia perché le recenti scelte genovesi hanno influenzato le produzioni tarantine. 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 delle cosiddette BAT (*Best Available Techniques*). Infine, gli altri due percorsi che si descriveranno sono il caso della città americana di Pittsburgh e del bacino siderurgico e minerario della Ruhr. 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.

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.

6.1 Cornigliano: chiusura dell'area a caldo e riconversione del siderurgico

Come anticipato, il caso della riconversione genovese, presenta molte analogie e una particolare e amara continuità con lo stabilimento tarantino. L'Ilva genovese, nata nel 1935 dalla società Acciaierie di Cornigliano Spa, è stata, prima dello sviluppo del centro tarantino, un sito di elevata capacità produttiva e importanza strategica. Nel 2002, a Genova, sono state chiuse le cokerie perché uno studio epidemiologico¹⁵⁶ ha dimostrato la correlazione tra gli inquinanti emessi dall'area a caldo dello stabilimento e la contrazione di malattie cancerogene nel vicino quartiere di Cornigliano. 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, con la chiusura dell'altoforno 2 dell'impianto, finisce il periodo di produzione a caldo dello stabilimento e, in seguito, si registrerà un forte abbattimento dell'inquinamento ambientale. 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, nel 1998, nella Legge n. 426 del 9 dicembre "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 a verde e servizi per la cittadinanza». 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» 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 Spa, un accordo di programma per «prevedere il piano di bonifica e risanamento dell'area dismessa e [...] per il

¹⁵⁶ Gennaro V., Casella C., Garrone E., Orengo M.A., 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.

consolidamento delle lavorazioni a freddo» 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 (Art. 53) della Legge del 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge finanziaria 2002), viene costituita la Società per Cornigliano Spa che diventa proprietaria delle aree industriali soggette a riconversione e destinataria dei finanziamenti necessari al recupero¹⁵⁷. La Società, costituita da Regione (45%), Provincia (22,5%), Comune (22,5%) e Invitalia Partecipazioni Spa¹⁵⁸ (10%), ha basato il suo lavoro su quattro progetti principali: uno di riqualificazione urbana, uno di sviluppo infrastrutturale, uno di riqualificazione dell'area portuale dell'acciaieria ed uno di riconversione dello stabilimento. Non di minore importanza, alla Società, viene inoltre affidato il compito di garantire la continuità occupazionale.

Molti dei progetti previsti dalla Società sono, ad oggi, ancora in fase di attuazione ma dopo diversi anni, dopo l'emergenza ambientale e sanitaria, dopo la chiusura dell'area a caldo e la riconversione degli impianti, dopo un investimento previsto del Gruppo Riva di 770 milioni di euro in 5 anni¹⁵⁹ 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. Dal punto di vista urbanistico e ambientale, il Gruppo Riva, si è impegnato a restituire alla città 300 mila metri quadrati di terreno in cui sorgerà un parco urbano¹⁶⁰.

Al quadro della riconversione genovese, segue quella continuità con Taranto di cui si accennava all'inizio che rappresenta l'altra faccia della medaglia del caso di Cornigliano. All'indomani della chiusura dell'area a caldo genovese, infatti, sarebbe seguito, a Taranto, un incremento della produzione a caldo pari alla quantità produttiva dismessa a Genova. Questa denuncia, propria degli

¹⁵⁷ Fonte: <http://www.percornigliano.it>.

¹⁵⁸ Società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia.

¹⁵⁹ Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009, p. 103.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

ambientalisti tarantini, è supportata anche dal fatto che sulla base dei dati del Registro INES (Inventario Nazionale delle Emissioni e loro Sorgenti), gli impianti tarantini, nel 2002, avrebbero emesso il 30,6% del totale nazionale della diossina. Nel 2006, a seguito della chiusura ligure, i dati del Registro INES porterebbero quasi al 92%¹⁶¹ sul totale italiano la quantità di diossina emessa dai camini di Taranto. Tuttavia, è necessario annotare che i dati del Registro potrebbero essere in parte sfalsati dal fatto che non tutti gli stabilimenti italiani presentano le dichiarazioni delle emissioni al Registro e che di conseguenza le stime sono fatte solo sulla base del numero di stabilimenti che presentano i dati. Resta comunque inconfutabile la dimensione dell'emergenza diossina che si è palesata nel 2008 negli allevamenti tarantini, nel terreno e successivamente nelle acque del Mar Piccolo e di cui ancora oggi si registrano gli effetti devastanti e le ripercussioni economiche.

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 (si veda Capitolo 2) che puntarono, già da allora, 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 ligure¹⁶² 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 di cui si è già precedentemente trattato nella storia dell'Ilva di Taranto appaiono quindi come delle ulteriori spinte strategiche che hanno gradualmente portato, nel corso degli anni, ad uno sviluppo maggiore del polo jonico parallelo ad una "ritirata" di alcuni degli altri stabilimenti presenti sul territorio. Sono comunque incontestabili le

¹⁶¹ *Ivi*, p. 36.

¹⁶² Si noti che prima del potenziamento tarantino il polo ligure era una delle punte di diamante della siderurgia italiana.

evidenze scientifiche ed epidemiologiche venute fuori dalle perizie sulle incidenze tumorali genovesi.

6.2 Il siderurgico VoestAlpine di Linz: compatibilità ambientale e fabbrica modello

L'acciaieria austriaca VoestAlpine della città 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 (BAT) diventando punto di riferimento normativo a livello europeo in materia ambientale. Inoltre, è riuscito a mantenere competitiva la propria produzione nei confronti della concorrenza dei nuovi 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 VAI che è una delle case produttrici leader nella costruzione degli impianti per le lavorazioni siderurgiche. Il particolare di questa collaborazione è rappresentato dallo sviluppo del cosiddetto processo "MEROS" (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 ulteriori trattamenti di ricircolo e 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 altro¹⁶³. Il già citato Protocollo di Aarhus, che stabilisce le linee guida a livello europeo in materia di emissioni inquinanti dei siti

¹⁶³ Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009, p. 105.

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. 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 cubo¹⁶⁴ (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 del 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 parallelamente è diminuito dal 7,9% al 7,2% il tasso di assenteismo per malattia, gli infortuni sul lavoro sono scesi dallo 0,9% allo 0,8%¹⁶⁵. 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

¹⁶⁴ *Ivi*, p.106.

¹⁶⁵ *Ivi*, p.107.

sostenendo numerosi programmi di rilancio della città e rinnovamento urbano, risulta importante anche l'incentivo che il siderurgico fornisce a strutture e iniziative prettamente culturali e artistiche come musei e festival.

L'esempio austriaco è molto utile per focalizzare l'attenzione su aspetti "micro", relativi alla gestione interna della fabbrica, fondamentali sia sul piano della qualità della produzione (il sistema di organizzazione del lavoro e di gestione aziendale, la propensione dell'impresa all'innovazione) che sul grado di soddisfazione dei lavoratori stessi. Aspetti che devono far riflettere sulla loro distanza abissale dal caso tarantino. Di seguito, invece, si propone un esempio fondamentale dal punto di vista dei rapporti tra un'attività produttiva e la comunità che la circonda e di come determinati rapporti possono portare sviluppo ad un territorio.

6.3 La rinascita della Ruhr tra rinaturalizzazione, innovazione e cultura

L'industrializzazione tarantina, si è visto, si è sviluppata soprattutto dal secondo dopoguerra in poi. La sua collocazione storica piuttosto recente, quindi, dovrebbe facilitarci nel paragonarla con altre esperienze industriali di epoche più o meno recenti. Tali esperienze storiche dovrebbero anche fornire la possibilità di porsi come casi che "fanno scuola" sulle 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 importantissimo 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, come anticipato, l'esperienza europea della zona della Ruhr in questo paragrafo e, nel prossimo paragrafo, quella statunitense della città di Pittsburgh.

La Ruhr è una vasta area della Germania occidentale, prima della de-industrializzazione, a partire dall'età del 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 oltre 2.000 miniere e 200 acciaierie, 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'anno¹⁶⁶. L'intero sistema delle infrastrutture, della struttura sociale e della programmazione edilizia era funzionale 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 decisionale, nella Ruhr come a Taranto lo Stato ha deviato la possibilità di investire in campi differenti da quelli prettamente industriali.

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 territorio¹⁶⁷. Un forte stimolo all'azione di riqualificazione è giunto dalla forte coscienza ecologica che si è sviluppata in Germania negli anni '90 e che non ha più tollerato il caso della zona della Ruhr, una zona bisognosa di un recupero integrato e urgente. 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 che a cascata, partendo dal territorio, era giunto fino alla struttura sociale locale. Infatti, ed anche qui l'analogia con Taranto è evidente, il degrado ambientale e paesaggistico ha implicato il decadimento della struttura sociale facendo aumentare notevolmente la disoccupazione a causa di un territorio contaminato che non riesce ad offrire valide alternative produttive.

¹⁶⁶ Fonte: Raffaella Spagna, Osservatorio sulle Città Sostenibili (Network interdipartimentale del Politecnico e Università di Torino).

¹⁶⁷ Officina Emilia, *Viaggio di studio nella Ruhr*, a cura di G. Piscitelli, M. Russo, 2005, p. 5.

Si entra ora nel merito dell'attività dell'IBA Emscher Park, la società che ha indirizzato il recupero di questa zona e che ha operato dal 1989 al 1999. L'IBA (*Internationale Bauausstellung Architektur* – Mostra internazionale di costruzioni e architettura) è una particolare tradizione tedesca di progettazione e valutazione di progetti che esiste fin dai primi anni del Novecento e che ha riguardato varie zone della Germania. Tale tradizione, per la zona dell'Emscher, è stata completamente rivoluzionata. L'IBA Emscher Park 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 zona¹⁶⁸. 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 dopo l'indirizzo dell'IBA era compito dei soggetti promotori. I progetti venivano scelti sulla base della loro fattibilità e della loro qualità. Si può affermare che l'IBA si sia posta come una piattaforma d'incontro tra i gruppi sociali ed i vari soggetti del settore industriale¹⁶⁹. L'obiettivo principale è stato quello della realizzazione del grande Parco Paesaggistico dell'Emscher (*Emscher Landschaftspark*), un parco che con i suoi 320 chilometri quadrati occupa un terzo dell'intera regione della Ruhr. L'intero percorso di rivalorizzazione dell'area si è articolato su sette progetti-guida principali, costituiti ciascuno da più progetti minori, 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 varati, sotto il proprio patrocinio, ben 120. Si ripropongono di seguito i progetti-guida principali sulla base della sintesi proposta da Raffaella Spagna all'interno dell'Osservatorio sulle Città Sostenibili del Politecnico e dell'Università di Torino.

¹⁶⁸ *Ivi*, p. 6.

¹⁶⁹ *Ivi*, p. 8.

– *Parco Paesaggistico del fiume Emscher.*

Il fiume Emscher, 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 compreso nel Parco Paesaggistico.

– *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, si sono ricreate delle sponde naturali floride di vegetazione e forme di vita.

– *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, per il tempo libero e per lo sport.

– *Monumenti industriali come testimonianze storiche.*

Le grandi strutture industriali dismesse, parte integrante del paesaggio della Ruhr, sono state in tutto o in parte recuperate. La loro monumentalità è stata sfruttata e restaurata per dare vita a luoghi di cultura, ricerca, eventi, arte e di attività economica e produttiva. Un esempio: un grosso magazzino del gas di 350.000 metri cubi è stato trasformato in uno spazio espositivo d'avanguardia con un ascensore panoramico interno. 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. Non è un caso che si sia coniato il concetto di “natura industriale”.

– *Opportunità lavorative nel parco.*

Il recupero, il restauro, la ricerca scientifica, la gestione dei ritrovati luoghi industriali e naturali sono divenuti luoghi di vita e di lavoro nel parco. La

rinaturalizzazione ha inoltre spontaneamente portato alla riattivazione delle attività produttive, artigianali e commerciali.

– *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 gli edifici, il verde e il paesaggio.

– *Nuove proposte per la nuova 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 ed il paesaggio è stato arricchito con percorsi ecologici e itinerari guidati.

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 KVR (*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 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 tra la partecipazione di più comuni ad una stessa attività che dei vari cittadini alle scelte e alla valutazione dei progetti da attuare. Inoltre, sono particolari e degne di attenzione anche le pratiche di recupero dei monumenti di archeologia industriale, un misto tra conservazione *soft* e riutilizzo dei loro spazi per altri fini.

Tuttavia, l'area della Ruhr, non è, ad oggi, un'area completamente “de-

industrializzata”, infatti, al netto della positiva esperienza dell’IBA esiste ancora nella zona una consistente attività siderurgica, basta solo pensare al colosso della Thyssen Krupp nel zona di Duisburg. Questi stabilimenti, però, hanno saputo ammodernare i propri impianti e le proprie strutture produttive non balzando, come ultimamente è successo per Taranto, agli onori della cronaca come i territori più inquinati d’Europa.

6.4 Pittsburgh, da città dell’acciaio a città di ricerca e conoscenza

L’ultimo caso di sviluppo alternativo attraversato da un territorio, e che brevemente si riporta di seguito, 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* (città d’acciaio), metà della produzione siderurgica degli Stati Uniti era localizzata in questa cittadina della Pennsylvania. L’altro nomignolo che l’accompagnava era quello relativo al suo inquinamento, Charles Dickens la definì “Inferno a cielo aperto”. La sua collocazione geografica a ridosso di importanti giacimenti di carbone e la sua caratterizzazione fluviale¹⁷⁰ ne hanno favorito l’industrializzazione e l’inquinamento, nonché una storia ambientale bicentenaria¹⁷¹. Il primo *Clean Air Act* (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 43.000 abitanti del 1860 ai 533.000 del 1911. La produzione dell’acciaio durante i conflitti mondiali portò la popolazione della città al suo apice di 700.000 abitanti. Durante gli anni '70 la concorrenza dei mercati internazionali ha iniziato ad intaccare il primato di Pittsburgh e ha portato la cittadina su un binario di declino produttivo. Nei primi anni '80, infatti, si persero 153.000 posti di lavoro e la popolazione scese fino a quota 300.000 abitanti¹⁷². Pittsburgh oggi occupa solo il 4% della forza lavoro nella siderurgia contro il precedente 40%.

¹⁷⁰ Il fiume Ohio, affluente interamente navigabile del Mississippi in cui sfocia dopo 1579 km, si forma a Pittsburgh dalla confluenza dei fiumi Allegheny e Monongahela.

¹⁷¹ Per una più completa trattazione della storia ambientale di Pittsburgh si rimanda all’indirizzo <http://www.pittsburghgreenstory.org/html/history.html>

¹⁷² Fonte: La Stampa, 23/09/2009.

Il tracollo dell'industria pesante attraversato dalla città ha ovviamente lasciato dietro di sé un paesaggio ricco di inquinamento e di scarse prospettive di sviluppo, già dagli anni '30. Il livello di governo locale ha dovuto rapportarsi con un territorio che doveva reinventarsi la propria forma di sostentamento e sviluppo e recuperare un ambiente e un territorio molto inquinato. Tuttavia, l'azione delle autorità politiche locali è stata determinata nel favorire esplicitamente il mutamento e la lungimiranza di forti investimenti imprenditoriali¹⁷³ e scientifici. I punti chiave della svolta di Pittsburgh sono stati soprattutto quattro: un lungo periodo di incubazione e maturazione della coscienza ambientalista, lo sviluppo di poli universitari di eccellenza a livello internazionale, l'investimento *in loco* dei guadagni dell'attività siderurgica in attività ad alto valore aggiunto da parte di alcuni magnati dell'acciaio e la crisi dell'acciaio negli anni ottanta¹⁷⁴. Si è puntato sulla tecnologia, sulla medicina, sulla cultura e sullo 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 Pittsburgh è una cittadina che conta 35 college universitari e varie facoltà scientifiche molto prestigiose di nanotecnologie, bioingegneria e medicina¹⁷⁵. Parte del terreno di sviluppo futuro è stato progettato verso i nuovi orizzonti della cosiddetta "economia verde". 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. Lo dimostrano i recenti dati forniti dallo *United States Department of Labor* (Dipartimento del Lavoro degli Stati Uniti) attraverso il *Bureau of Labor Statistics* (l'Ufficio di Statistica del Lavoro). Da marzo 2011 a marzo 2012 i due settori che

¹⁷³ Fonte: La Repubblica, 27/10/2005.

¹⁷⁴ Fonte: Siderlandia, <http://www.siderlandia.it/?p=4092>

¹⁷⁵ Fonte: Corriere della Sera, 10/09/2009.

hanno creato più posti di lavoro nella zona sono stati l'istruzione e la sanità con 9600 unità aggiuntive. L'incremento di questi due settori, inoltre, è ininterrotto dal 1995. Il secondo settore, in termini di aumenti, è stato quello dei servizi professionali e degli affari con 3900 posti di lavoro sempre nello stesso periodo. Dal marzo 2011 altri 2700 posti di lavoro sono stati creati nei settori del commercio, dei trasporti e delle *utilities*, del tempo libero e dell'ospitalità e nelle attività finanziarie. Solo l'industria mineraria è quella che ha creato ulteriori 1200 posti di lavoro. Sull'onda della crisi e della recessione economica degli ultimi anni ha perso invece circa 3900 posti il settore pubblico, questo dato tuttavia è in linea con il trend di tutti gli Stati Uniti¹⁷⁶. Si evince facilmente come sul lungo periodo questa zona degli Stati Uniti sia stata in grado di cambiare i suoi connotati occupazionali, quindi anche sociali e strutturali, diversificando le strategie di sviluppo e investimento di lungo termine.

Ad oggi, Pittsburgh, è considerata una delle città più vivibili e pulite degli Stati Uniti¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Fonte: *United States Department of Labor* – Dipartimento del Lavoro degli Stati Uniti. I dati riportati sono integralmente consultabili all'indirizzo: <http://www.bls.gov/ro3/cesqpitt.htm>

¹⁷⁷ Fonte: *Economist*, 2009, *Forbes*, 2007.

Capitolo 7 - Conclusioni

Come si è visto nella ricostruzione storica dello stabilimento Ilva di Taranto e, in particolare, nel capitolo sulle vicende del tormentato 2012, il caso tarantino è estremamente utile per comprendere quale sia stata fino ad oggi la *performance* delle politiche ambientali (e non solo) del nostro paese e quali possano essere invece le nuove prospettive necessarie ad un miglioramento della stessa.

7.1 Esiste una politica ambientale a Taranto? (E in Italia?)

«Se si considerano quali elementi sufficienti le semplici dichiarazioni d'intenti, o l'istituzione di un'apposita struttura burocratica, occorrerà trarre conclusioni affermative. Se, viceversa, si pongono soglie molto severe e si esige la compiuta attuazione di iniziative coordinate, allora solo una piccola parte dell'intervento pubblico sopravviverà alla prova»¹⁷⁸.

Per il caso tarantino si può affermare che non sia sopravvissuta alla prova neppure “una piccola parte dell'intervento pubblico”. Tuttavia, prima di approfondire i perché di un tale fallimento è utile fare una distinzione sui macro-periodi storici attraversati dallo stabilimento, ovvero quello della proprietà statale fino al 1995 e della proprietà privata del Gruppo Riva fino ai giorni nostri. Come anticipato nel secondo capitolo, ovviamente, gli interessi in campo sono e sono stati differenti. Gli anni della produzione statale sono motivati, fin dalla localizzazione dello stabilimento, dalla necessità di nuovi investimenti siderurgici nel Mezzogiorno. Investimenti che, nel lungo periodo, si sono rivelati miopi. Infatti, si è visto che le “vocazioni industriali”, come la si auspicava anche per Taranto, non sono realmente decollate e, al tempo stesso, anni di politiche “a compartimenti stagni” senza visioni strategiche di lungo periodo e soprattutto non ancora mature sul fronte dell'interdipendenza tra settori diversi di programmazione pubblica (es.: politica ambientale e sviluppo economico) hanno portato ai risultati che sono oggi sotto gli occhi di tutti. Due fattori particolari, legati proprio agli interessi in

¹⁷⁸ Regonini, 1989, p. 315, in Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, p. 22.

campo nel periodo pubblico e nel periodo privato, hanno amplificato questi risultati e hanno determinato la deludente performance a livello di *policy* ambientale. Gli anni dell'Italsider, sono anni di immobilismo istituzionale dinanzi alla questione ambientale, questione che si pone timidamente solo negli anni settanta quando lo stabilimento raddoppia e le sue dimensioni faraoniche mettono in luce anche l'assenza di un'idea di sviluppo urbano sostenibile e, prima di tutto, razionale. Sotto quell'immobilismo si è celata per anni una logica politica di mantenimento di un equilibrio sociale basata sullo scambio, da una parte la richiesta occupazionale della popolazione e dall'altra l'esigenza dello Stato di mantenere una certa produzione d'acciaio. Dopo il 1995 lo “scambio” diventa “ricatto” occupazionale¹⁷⁹. Il gestore privato, infatti, da quello che emerge dalle indagini della Magistratura (soprattutto quelle recenti), da alcune prese di posizione sindacali, dalla vicenda della “Palazzina Laf”, mira solo al profitto economico. L'attenzione dello stesso alla materia ambientale sembrerebbe relegata solo alle semplici dichiarazioni di intenti o alla stipula delle innumerevoli “intese” programmatiche con le parti pubbliche. Alla luce dei dati epidemiologici confermati da più soggetti e delle irregolarità sollevate dalla Magistratura, risulta infatti difficile comprendere i reali risultati degli investimenti fatti dal Gruppo in ambito ambientale e di sicurezza sul lavoro se si considera inoltre che uno degli attuali filoni di indagine è per il reato di “disastro ambientale”.

Esula comunque dagli obiettivi di questo lavoro entrare nel merito del procedimento giudiziario, tuttora in corso, a carico dei vertici dello stabilimento tarantino. Tuttavia, lo stesso procedimento è una delle spie concrete che dimostrerebbero il fallimento della programmazione ambientale nell'area jonica. Altri due segnali di fallimento sono rintracciabili, nel corso degli ultimi vent'anni nell'inefficacia, da un lato, della dichiarazione da parte del Ministero dell'Ambiente nel 1991 di “area ad elevato rischio ambientale” e, dall'altro, della cosiddetta “stagione delle intese”. In entrambi i casi, il coinvolgimento degli attori pubblici nazionali e locali doveva essere il presupposto per avviare efficacemente

¹⁷⁹ Mauro Del Monaco, *Tesi di laurea specialistica, Processo di Policy ambientale: il caso Ilva di Taranto*, Milano, Università Luigi Bocconi, A.a. 2005/2006, p. 71.

i successivi “Piani di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Taranto” (1994) e tutte le varie intese e i programmi finalizzati all'ammodernamento degli impianti e al disinquinamento del territorio. Se, però, dal 2008 ad oggi si è continuamente assistito all'abbattimento di innumerevoli capi di bestiame, alla distruzione di intere produzioni di mitilicoltura perché contaminate e all'emanazione di ordinanze comunali che vietano anche i giochi all'aperto nei terreni cittadini dei quartieri vicini all'acciaieria, allora vuol dire che intese e dichiarazioni emanate dai decisori pubblici non sono sopravvissute alla prova per poter essere definite “politiche ambientali”. La stessa “Vertenza Ambiente” portata avanti con decisione, nel 2001, dal Sindaco tarantino Rossana Di Bello non ha sortito gli effetti sperati.

Un altro segnale significativo dell'assenza di una politica ambientale efficace lo si rintraccia nel fatto che nel corso del 2012 la Magistratura ha messo sotto sequestro alcuni impianti dell'area a caldo dello stabilimento perché dannosi per la salute, tali impianti operavano in virtù del fatto che erano autorizzati a farlo da un provvedimento, rilasciato l'anno prima, quale l'Autorizzazione Integrata Ambientale. Un provvedimento che rientra nella strumentazione propria dei decisori pubblici per normare determinate attività industriali che possono avere un impatto notevole sull'ambiente. Un ulteriore aspetto sintomatico dei fallimenti a livello di *policy* locale è rintracciabile nell'ambito medico-epidemiologico. La ricostruzione del caso di studio, infatti, ha ripercorso le varie evidenze scientifiche della zona a livello di incidenze e mortalità attraverso i dati dei Registri Tumori e dello studio SENTIERI. Tuttavia, questo tipo di mappature epidemiologiche avrebbero dovuto essere, in un'area già da tempo oggetto di attenzione dal punto di vista ambientale, delle strutture e degli elementi propri della programmazione pubblica. La loro reale efficacia e potenzialità infatti risiede nel poter diventare *in primis* strumenti di prevenzione e monitoraggio utili sia a localizzare da subito siti nocivi per la salute che a ottimizzare al meglio la gestione della spesa pubblica in ambito sanitario. Nel caso tarantino, invece, queste strutture, tra ritardi e polemiche, sono stati utili solo a fare delle mappature a posteriori di situazioni divenute ormai molto gravi.

Complessivamente, tutte le vicende del 2012 (capitolo 5) racchiudono sia il deterioramento dei rapporti e degli equilibri tra tutti gli attori dell'area tarantina sia il risultato fallimentare di anni di programmazione pubblica. Come si è visto gli interessi in campo all'indomani delle azioni della Magistratura (nella logorante contrapposizione ambiente/lavoro) hanno portato alla completa rottura delle coalizioni degli attori che fino a quel momento si erano strategicamente rapportate tra loro attorno alla questione ambientale. Rotture che partono dalle relazioni sindacali interne all'azienda e arrivano fino alle sedi delle istituzioni coinvolte e alla cittadinanza tutta. Rotture ulteriormente amplificate dal secondo filone di indagine della Magistratura che ha messo in luce un sistema fitto e corposo di alcune relazioni illecite tra gli attori principali (azienda, istituzioni, stampa) che avevano creato, negli anni recenti, un sistema di azioni e relazioni che puntava ad aggirare le necessità ambientali del territorio. Anche su questo aspetto, sarà la Magistratura a definirne i modi e le responsabilità nelle sedi opportune ma, come detto, il lavoro del potere giudiziario ha messo in luce l'altra faccia del fallimento. I giudici, infatti, sono stati costretti, per legge, ad intervenire là dove la politica e la programmazione pubblica hanno fallito o sono state incapaci di raggiungere obiettivi soddisfacenti per la collettività. Non è un caso, infatti, che all'indomani dei sequestri sia iniziato, tra il potere legislativo e quello giudiziario, uno scontro a suon di leggi e provvedimenti, che è finito dinanzi al giudizio degli organi di garanzia costituzionale del nostro paese.

Infine, riguardando tutte queste argomentazioni nell'ottica delle strumentazioni teoriche che si sono trattate nel primo capitolo, la politica ambientale tarantina risulta inesistente o quanto meno assolutamente insoddisfacente perché gli approcci programmatici secondo gli schemi del “comando e controllo” o della pura e semplice regolamentazione delle attività all'interno di un'ottica negoziale tra gli attori coinvolti sono risultati inefficaci. Gli stessi organismi deputati al controllo degli strumenti di programmazione e delle attività inquinanti hanno avuto, come visto, una *performance* molto bassa.

Rispondendo alla domanda iniziale, tra le intenzioni e i fatti il divario è stato

abissale. Per dare una risposta alla domanda anche a livello nazionale, è sufficiente pensare che l'esempio tarantino è tutt'altro che un caso isolato nel nostro Paese.

7.2 Taranto, quali prospettive di programmazione?

Ad oggi, è necessario premettere che gran parte degli sviluppi ambientali del caso oggetto di studio dipendono sia dagli esiti dei procedimenti giudiziari in corso e dalle conseguenti disposizioni che dall'esito del giudizio di costituzionalità su alcuni provvedimenti normativi del Governo (Legge n. 231/2012). Un altro aspetto che sta già influenzando la capacità d'investimento e programmazione futura dell'azienda è la sua situazione economica. Infatti, soprattutto alla luce delle vicende del 2012, la sostenibilità economica degli investimenti e la capacità, per l'azienda, di adempiere agli interventi strutturali ed ambientali previsti dal riesame dell'AIA ed evidenziati dalle perizie della Magistratura sembrerebbe essere minata dalla forte situazione di indebitamento finanziario a cui è esposta. Gli eventi degli ultimi mesi hanno aumentato il livello di incertezza finanziaria attorno al colosso siderurgico milanese. A ciò si aggiunge che sui mercati internazionali dell'acciaio la competizione con altre multinazionali si fa sempre più agguerrita.

Tuttavia sia sul breve che sul lungo periodo ci sono già delle priorità di intervento che si sono dimostrate urgenti e necessarie. Discorso a parte invece è riservato per la strategia di programmazione pubblica generale che sarebbe utile a Taranto oltre agli interventi di messa in sicurezza più urgenti. Gli stessi procedimenti giudiziari, infatti, concorrono alla possibilità di impostare una nuova programmazione ripartendo da zero, rivedendo obiettivi e ruoli in una nuova ottica integrata di sviluppo economico e bonifica ambientale.

Il 13 dicembre 2012 il Parlamento Europeo, affrontando la questione Ilva di Taranto all'interno di un percorso di discussione di un piano europeo per l'industria siderurgica, ha approvato una specifica risoluzione sullo stabilimento tarantino. Viene ribadito il principio di “chi inquina paga” e si chiede alle autorità italiane di garantire il recupero ambientale dell'area con estrema urgenza,

obbligando chi ha causato il danno a sostenere i costi della bonifica. Su questo aspetto, si rimanda la valutazione finale su chi sia il soggetto inquinatore a quelli che saranno gli esiti dei procedimenti e delle indagini giudiziarie in corso. Per l'intero settore siderurgico l'Europa richiede un piano specifico europeo di aiuto che sia però compatibile con la salute e la sicurezza dei cittadini, integrando gli obiettivi economici a quelli sociali e ambientali, ruolo fondamentale viene affidato alle istituzioni pubbliche in un'ottica di revisione generale delle regole per gli aiuti di stato. Inoltre, i deputati europei, sottolineano come «la privatizzazione dell'Ilva non ha determinato alcun miglioramento della sicurezza ambientale».

Come anticipato, purtroppo, il tema della sicurezza ambientale nel territorio tarantino, prima di declinarlo ulteriormente come un obiettivo di programmazione integrata di lungo periodo, è innanzitutto una questione emergenziale. Alcuni problemi, venuti alla luce attraverso le recenti perizie e le varie attività di monitoraggio degli ultimi anni fatte sia dalle strutture preposte che dalle stesse associazioni locali, necessitano di soluzioni immediate affinché non continuino a compromettere ulteriormente la salute cittadina, il territorio e il sistema economico locale. Tuttavia, sia le soluzioni emergenziali che quelle di bonifica generale, possono costituire delle opere “in perdita”, sia in termini economici che di *performance*, se non si accompagnano ad un progetto ben più grande e ad una programmazione generale che si rivolga al territorio in un'ottica diversa da quella che ha caratterizzato l'ultimo mezzo secolo. È necessario uscire fuori dai compartimenti stagni delle politiche pubbliche finora attutate e inserire, in un disegno coerente e con prospettive future sostenibili, anche tutte quelle strutture strategiche all'interno delle *policies* che hanno operato isolatamente fino ad oggi (es.: Registri Tumori) o che non sono state ancora contemplate in quanto tali. Gli interventi e le programmazioni¹⁸⁰ necessarie sono quindi raffigurabili su tre archi

¹⁸⁰ Le programmazioni e gli interventi che si propongono nel presente lavoro sono anche frutto della raccolta di validi lavori di studio delle alternative possibili presentate anche alla Camera dei Deputati il 16/04/2012 e promosse da: Associazione PeaceLink, AIL Taranto, Altamarea, Ammalati cronici ed immunitari, Cittadinanzattiva/Tribunale dei diritti del malato di Taranto, Comitato vigiliamo per la discarica, Donne per Taranto, Fondo Antidiossina Taranto, Impatto Zero, Mondomare, Italia Nostra Taranto, WWF Taranto, Associazione Culturale Pediatri di Puglia e Basilicata, Etica e Ambiente.

temporali differenti che dovrebbero coerentemente partire simultaneamente ma risolversi negli anni futuri in tre macro-scadenze più o meno definite e con un'arena di attori variabile:

- *Breve periodo* (entro 3 anni). Messa In Sicurezza d'Emergenza (MiSE) di falde, acque e territori contaminati.

La MiSE è un'opera che di cui in realtà si parla già da prima del ciclone giudiziario del 2012. Infatti è del 2009 un sollecito di ARPA Puglia, all'interno della relazione¹⁸¹ sui dati ambientali dell'area di Taranto, «ad attuare con urgenza gli idonei interventi di MiSE della falda», infatti, «nonostante i solleciti delle Conferenze di Servizi, non risultano attivate misure in tal senso né risulta pervenuta documentazione relativa ai progetti di bonifica dei suoli e delle acque». La MiSE consiste in un intervento tecnico di messa in sicurezza dei terreni a partire dall'area sottostante la fonte inquinante, per poi via via allargarsi ai territori limitrofi coinvolti nella contaminazione. Tale intervento non è una bonifica, esso serve esclusivamente a frenare l'ulteriore propagarsi di fenomeni inquinanti. Viste le evidenze scientifiche e le ordinanze comunali recenti (si pensi ai divieti nelle aree verdi del quartiere Tamburi), la messa in sicurezza d'emergenza e la successiva bonifica devono partire anche per quei quartieri cittadini adiacenti alle fonti inquinanti per i quali è stata già riscontrata una pericolosità diffusa e urgente. Per tutta l'area in generale è strategico l'avvio di monitoraggi sistematici dell'inquinamento, dell'eventuale sviluppo di patologie correlate e l'avvio di percorsi di formazione e valorizzazione per la tutela dei prodotti locali e delle microeconomie danneggiate dall'inquinamento (allevamento, agricoltura, strutture turistiche, mitilicoltura).

Attori coinvolti. I primi attori che devono essere coinvolti per questa fase, dal punto di vista finanziario, sono i responsabili dell'inquinamento dopo la loro individuazione da parte degli organi giudiziari competenti. Alle pubbliche amministrazioni, alle agenzie preposte e agli enti locali spettano i compiti di controllo delle attività e monitoraggio. Un discorso a parte deve essere dedicato

¹⁸¹ La relazione è integralmente consultabile all'indirizzo: <http://www.arpa.puglia.it/>

alla salvaguardia ed alla tutela di quei lavoratori che restano vittime dei periodi di incertezza occupazionale che, come si è visto, si profilano per l'Ilva di Taranto viste le incertezze della sua situazione. Sono necessari dei piani di riqualificazione, programmati da Stato e Regione, su più livelli e periodi per reimpiegare i lavoratori vittime degli andamenti occupazionali dell'azienda negli interventi di MiSE e di successiva bonifica.

- *Medio periodo* (entro 10 anni). Bonifiche ambientali.

Sia che l'Ilva riesca ad ambientalizzare e ammodernare i suoi impianti e proseguire la sua attività compatibilmente alle esigenze ambientali, sia che non riesca a farlo e si profilassero altre sorti per il siderurgico, è necessaria la bonifica ambientale dell'intera area compromessa per tutelare la salute dei cittadini. In questo caso l'area in oggetto ha un'estensione variabile, ma almeno alla luce del presente lavoro, comprenderebbe: il territorio sottostante l'acciaieria, tutte le aree agricole e di pascolo limitrofe colpite da contaminazione, la falda acquifera contaminata, i quartieri cittadini per i quali si riscontrano contaminazioni nocive per gli abitanti e i vari seni o settori del mare e della costa tarantina.

La bonifica del mare e la riattivazione dell'allevamento e delle attività produttive già colpite possono essere finanziate anche attraverso i Fondi Europei dedicati oltre che attraverso un finanziamento da parte dello Stato, della Regione e dei soggetti inquinatori.

Attori coinvolti. Le bonifiche ambientali sono opere che vengono effettuate da soggetti specializzati e competenti. Tuttavia, nel caso in cui i risvolti per l'acciaieria non dovessero essere dei più rosei, Stato e Regione potrebbero attivarsi affinché i lavori di bonifica vengano effettuati, sotto la supervisione e la formazione da parte dei soggetti specializzati, dagli stessi lavoratori del siderurgico.

- *Lungo periodo* (da oggi e per le generazioni future). Riqualificazione sostenibile del territorio, della società, dell'economia.

Come anticipato, per evitare di avviare grandi opere di MiSE e bonifica “in

perdita”, è necessario che ogni singolo intervento, emergenziale e non, venga strategicamente collocato all'interno di un più ampio discorso di azioni e programmazioni trasversali che abbiano come obiettivi di lungo periodo la riqualificazione dell'intera area, la revisione delle sue prospettive di sviluppo verso altri tipi di economie non più basate sull'industria pesante ma su attività strategiche per la sostenibilità futura (sia economica che ambientale) dell'economia. A tal scopo sarebbe estremamente strategico per garantire il futuro, il lavoro e soprattutto la salute delle persone difendere e rilanciare tutto il settore agro-alimentare, tragicamente colpito dalle esternalità negative dell'acciaieria.

Sono utili, per questa fase, gli esempi esteri di programmazione e intervento che si sono proposti nel capitolo 6, essi infatti, seppur non riproducibili in copia, offrono ottimi spunti di organizzazione della programmazione pubblica.

Attori coinvolti. Una riqualificazione globale dell'area in esame è possibile solo se venga fatta con lo scopo di creare una sinergia, tra pubblico e privato, finalizzata a raggiungere lo stesso scopo. Casi come quello della Rhur in Germania offrono un esempio delle possibili agenzie *ad hoc* che si potrebbero istituire per la regia, il coordinamento e la promozione di lungo periodo di attività integrate tra pubblico e privato per il rilancio ambientale, economico e culturale dell'area. Come si è visto i tempi della politica sono asimmetrici rispetto alle programmazioni lunghe e, spesso, sono influenzati dalla ciclica ricerca di consenso elettorale. L'istituzione di agenzie *super-partes*, in cui pubblico e privato hanno pari rappresentanza e interesse, in questo caso sarebbe un attore necessario ed efficace. In questa fase sarebbe ulteriormente strategico sedimentare tra le nuove generazioni tutte quelle informazioni e quelle ricerche funzionali ad una tale programmazione. Infatti, secondo attore principale che deve interagire con la programmazione ambientale ed economica del luogo è rappresentato da tutto il settore accademico e della ricerca, portatore per sua natura delle potenzialità delle intelligenze future.

Un posto a parte, coerentemente nel processo di *governance*, deve essere riservato alle strutture di mappatura epidemiologica (es.: Registro Tumori). Tali strutture devono diventare presidi strategici per il monitoraggio e soprattutto per la

prevenzione dei danni ambientali, oltre a svolgere un fondamentale servizio di indirizzo e ottimizzazione della spesa sanitaria.

Questa suddivisione temporale e programmatica è strutturata affinché da subito, e gradualmente nel tempo, il territorio tarantino possa uscire dal continuo scontro (che negli anni è stato sia “scambio” che “ricatto”) tra salute e lavoro e tra ambiente e lavoro. Si propone un modello di lungo respiro che partirebbe oggi attraverso la stessa forza lavoro dell'industria per rilanciarsi tra una decina d'anni con nuove economie e nuove generazioni di lavoratori. La contrapposizione salute/lavoro si risolverebbe da subito, bonificando.

7.3 Da Taranto all'Italia. Quale politica ambientale?

«Grazie al suo carattere trasversale, la politica ambientale può diventare un gioco a somma positiva in termini di opportunità produttive, qualificazione di comparti tradizionali (agricoltura, turismo), occupazione, bilancia dei pagamenti e riduzione dei consumi di risorse naturali scarse. Proposte in questa direzione vengono discusse da tempo, ma non hanno ancora raggiunto la “massa critica” sufficiente»¹⁸².

Come anticipato, il caso tarantino è stato preso ad esempio perché purtroppo fa scuola sullo stato dell'arte della politica ambientale italiana. Una politica, viste le deludenti realtà come quella in oggetto, che è prevalentemente di facciata, fatta di annunci, di intese e negoziati, di provvedimenti poco efficaci, di istituzioni apposite e poi di fallimenti apparentemente inspiegabili come il caso dell'Ilva. Una politica ambientale che è «in larga misura la risultante delle pressioni esercitate dall'alto, in particolare della Comunità Europea; la capacità di produrre politiche autonomamente è stata finora decisamente bassa»¹⁸³.

Nel capitolo 4 si è approfondito l'aspetto dell'esternalità negativa prodotta dall'Ilva per il territorio circostante, esternalità che in termini economici porta ad una

¹⁸² Rodolfo Lewanski, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 241.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 243.

situazione di fallimento. Tutta la vicenda, ha quindi dimostrato che “il mercato” non è in grado di produrre in modo efficiente i beni pubblici come l'ambiente. Per giungere ad un risultato soddisfacente «occorrerebbe che le esternalità ricadessero su chi le provoca: un'impresa dovrebbe computare tra i propri costi le modalità per prevenire, mitigare, risarcire gli eventuali danni all'ambiente. Ma poiché gli attori razionali che competono sul mercato non sono in grado di autoregolarsi, si rende necessario il ricorso ad altre forme di regolazione sociale e istituzionale, a partire dal pieno riconoscimento dell'ambiente come *bene collettivo e interesse pubblico*»¹⁸⁴. Strada che, come anticipato nel primo capitolo, solo recentemente inizia ad aprirsi.

Una buona parte dell'azione politica in materia ambientale in Italia, in questo Taranto è emblematica, viene portata avanti dalla mobilitazione ecologica. Ovvero da tutto quell'universo fatto di cittadini, comitati, associazioni e scienziati che portano autonomamente alla luce i problemi, spesso sono in grado di monitorarli anche con tecnologia d'avanguardia e poi elaborano le necessarie alternative. La “massa critica” di cui parla Lewanski è soprattutto questa, eppure nel nostro Paese non ha vita facile. Spesso la sua interlocuzione con le istituzioni invece che diventare costruttiva, sinergica ed essere ricercata da entrambi i lati, finisce per diventare occasione di scontro, di conflitto. Ogni volta che accade ciò è il nostro ambiente che perde un'occasione per salvarsi vista la sua crisi in atto.

Una nuova politica ambientale, soprattutto per territori come quello tarantino, dovrebbe essere mossa da un totale cambio di paradigma delle strategie finora utilizzate, degli strumenti e degli obiettivi. In un'era in cui abbiamo ormai la consapevolezza che le nostre azioni possono influenzare la qualità della vita sulla Terra e la fruibilità delle risorse naturali da parte di tutti, è più che mai necessario fare in modo che le nostre azioni e programmazioni, di qualsiasi genere, siano improntate ad un utilizzo intelligente di quel bene comune che è l'ambiente. L'inglese ha coniato il termine di *smart city*¹⁸⁵ (città intelligente) per riferirsi a

¹⁸⁴ Franzini, Tiezzi, 2001, in Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, p. 49.

¹⁸⁵ Per un riferimento esaustivo del concetto e dello sviluppo delle *smart cities* si rimanda

quella città in grado di tutelare, in senso lato, un ambiente urbano che agisce attivamente per migliorare la qualità della vita. La città intelligente, obiettivo per cui sia l'Unione Europea che la Regione Puglia si sono recentemente attivate per l'incentivo alla diffusione, è in grado di soddisfare le esigenze dei propri abitanti e delle proprie strutture economiche, produttive e di servizio attraverso un uso diffuso e innovativo delle nuove tecnologie in ambito di comunicazione, mobilità, ambiente, turismo ed efficienza energetica. Gestione oculata delle risorse e dell'economia in un'ottica di sviluppo sostenibile e sostenibilità economica. L'Italia, in questo ambito, ha ancora una potenzialità tutta da sviluppare (ovvero è ancora troppo indietro rispetto a validi esempi stranieri!) in ciascun ambito di programmazione urbana. Iniziare questo discorso, che racchiude l'essenza della tanto chiacchierata *green economy*, a partire da città compromesse come quella tarantina, potrebbe essere il punto di svolta per conciliare ambiente, salute e lavoro sia oggi che per le future generazioni.

Avendo appurato l'obbligatorietà di concepire e governare l'ambiente come un bene comune e collettivo, avendo compreso, grazie anche al caso di studio, che per programmare delle politiche pubbliche efficaci in materia ambientale è necessario farlo in un'ottica di trasversalità tra vari ambiti di programmazione (ambiente, salute, sviluppo del territorio, lavoro, economia), compresa quindi la necessità di fare un utilizzo intelligente delle risorse e del nostro territorio, ci si pone ora un'ulteriore domanda che cerca di delineare “i limiti” ecologici, dal punto di vista fisico ed etico, del nostro pianeta: «si può credere veramente che una crescita infinita in un pianeta finito sia possibile?»¹⁸⁶.

Lo spunto di questa riflessione viene lanciato in questa sede affinché il cambio di paradigma cui si accennava sopra sia veramente sostenibile e soprattutto perché il caso dell'Ilva di Taranto ha mostrato l'evidente insostenibilità ambientale ed economica di un modello di produzione e sviluppo che finora è stato il motore trainante di tante economie occidentali. «Lo straordinario processo di

all'indirizzo: <http://www.smart-cities.eu/>

¹⁸⁶ Serge Latouche, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008, p.31.

rigenerazione spontanea della biosfera, per quanto assistito dall'uomo, non può andare a un ritmo forsennato. E comunque non permette di ricostruire in misura identica la totalità di quello che viene degradato dall'attività industriale»¹⁸⁷. Se la politica ambientale che verrà deve essere in grado di governare l'ambiente recuperando la visione strategica, che finora ha dimostrato di non possedere, capace di garantire il futuro per le prossime generazioni, allora interrogarsi e comprendere a fondo quali sono i limiti del nostro pianeta e della nostra esistenza biologica è strettamente indispensabile.

Pensare in un'ottica di decrescita le caratteristiche delle future programmazioni non vuol dire promuovere un ritorno all'età della pietra o rinnegare l'utilità sociale del progresso, ma, al contrario implica il ripensamento dello sviluppo della nostra società rimanendo all'interno dei suoi limiti biologici, quelli sostenibili dalla nostra salute e dal nostro pianeta.

«La lumaca – ci spiega Ivan Illich – costruisce la delicata architettura del suo guscio aggiungendo una dopo l'altra delle spire sempre più larghe, poi smette bruscamente e comincia a creare delle circonvoluzioni stavolta decrescenti. Una sola spira più larga darebbe al guscio una dimensione sedici volte più grande. Invece di contribuire al benessere dell'animale, lo graverebbe di un peso eccessivo. A quel punto, qualsiasi aumento della sua produttività servirebbe unicamente a rimediare alle difficoltà create da una dimensione del guscio superiore ai limiti fissati dalla sua finalità. Superato il limite dell'ingrandimento delle spire, i problemi della crescita eccessiva si moltiplicano in progressione geometrica, mentre la capacità biologica della lumaca può seguire soltanto, nel migliore dei casi, una progressione aritmetica»¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Serge Latouche, *Limite*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012, p. 51.

¹⁸⁸ Serge Latouche, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008, p.33.

Bibliografia

- ARPA Puglia, *Relazione sullo Stato dell'Ambiente 2011*.
- Giuse Alemanno, Fulvio Colucci, *Invisibili. Vivere e morire all'Ilva di Taranto*, Calimera (Le), Kurumuny, 2011.
- Giuseppe Arconzo, *Note critiche sul “decreto legge ad Ilvam”, tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in “Diritto Penale Contemporaneo”, dicembre 2012.
- Margherita Balconi, *La siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico ed incentivi del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Paolo Bosi a cura di, *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- Gian-Luigi Bulsei, *Ambiente e politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005.
- Lorenzo Ciappetti, *Lo sviluppo locale*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- Liliana Cori, *Se fossi una pecora verrei abbattuta?*, Milano, Scienza Express, 2011.
- Alessandro Crosetti *et al.*, *Diritto dell'ambiente*, Roma, Editori Laterza, 2008.
- Bruna De Marchi, *Per costruire un processo integrato di ricerca e prevenzione a Taranto*, in “Epidemiologia & Prevenzione”, n° 6, novembre – dicembre 2012.
- Mauro Del Monaco (tesi di laurea specialistica), *Processo di policy ambientale: il caso Ilva di Taranto*, Facoltà di Economia, Università Bocconi di Milano, 2006.
- David Easton, 1953, in Treccani Enciclopedia del Novecento III Supplemento, 2004.
- European Environment Agency, *Revealing the costs of air pollution from industrial facilities in Europe*, novembre 2011.
- Giuliano Foschini, *Quindici Passi*, Roma, Fandango, 2009.
- Luciano Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011.

Ivano Iavarone *et al.*, *Studio esplorativo di biomonitoraggio tra gli allevatori delle masserie della Provincia di Taranto*, in “Epidemiologia & Prevenzione”, n° 6, novembre – dicembre 2012.

Serge Latouche, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.

Serge Latouche, *Limite*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012.

Rodolfo Lewanski, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Francesca Mataloni *et al.*, *Studio di coorte sulla mortalità e morbosità nell'area di Taranto*, in “Epidemiologia & Prevenzione”, n° 5, settembre - ottobre 2012.

Paola Michelozzi, *Disastro ambientale a Taranto: il ruolo dell'epidemiologia*, in “Epidemiologia & Prevenzione”, n° 5, settembre – ottobre 2012.

Alessandro Morelli, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in “Diritto Penale Contemporaneo”, dicembre 2012.

Officina Emilia, *Viaggio di studio nella Ruhr*, a cura di G. Piscitelli, M. Russo, 2005.

Gianfranco Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Luigi Pellizzoni, Giorgio Osti, *Sociologia dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2003.

Regione Puglia, *Rapporto Registro tumori Puglia 2012*, Lecce, dicembre 2012.

Regione Puglia, *Vivere con la fabbrica*, 2009.

Domenico Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso Ilva*, in “Diritto Penale Contemporaneo”, febbraio 2013.

Angioletta Sperti, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del decreto Ilva*, in “Diritto Penale Contemporaneo”, dicembre 2012.

Carlo Vulpio, *La città delle nuvole*, Milano, Verdenero, 2012.

Sitografia

Agenzia Europea per l'Ambiente - <http://www.eea.europa.eu/it>

ARPA Puglia - <http://www.arpa.puglia.it/>

Associazione Italiana Registri Tumori - <http://www.registri-tumori.it/>

Associazione PeaceLink - <http://www.peacelink.it/>

Camera dei Deputati - <http://www.camera.it/>

Comune di Taranto - <http://www.comune.taranto.it/>

Diritto Penale Contemporaneo - <http://www.penalecontemporaneo.it/>

European Smart Cities - <http://www.smart-cities.eu/>

Il portale della siderurgia - <http://www.siderweb.com/>

Ilva Taranto – <http://www.ilvataranto.com/>

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - <http://www.minambiente.it/>

Ministero della Salute - <http://www.salute.gov.it/>

Pittsburgh Green Story - <http://www.pittsburghgreenstory.org/html/history.html>

Regione Puglia - <http://www.regione.puglia.it/>

RivaGroup – <http://www.rivagroup.com/>

Senato della Repubblica – <http://www.senato.it/>

Siderlandia - <http://www.siderlandia.it/>

Società per Cornigliano Spa - <http://www.percornigliano.it/>

Unione Europea - <http://europa.eu/>

Altre fonti

C.I.G.L.

Comitato TarantoRespira

Corriere del Mezzogiorno

Dipartimento del Lavoro degli Stati Uniti (*United States Department of Labor*)

Il Fatto Quotidiano

La Repubblica

La Stampa

La Gazzetta del Mezzogiorno

TarantOggi