

L'ex Ilva di Taranto: una zona di sacrificio tra disuguaglianze e giustizia ambientale

Francesca Rosignoli

Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, Espanya

Abstract This chapter examines the case of the ex-Ilva steel plant in Taranto from the perspective of environmental racism. It analyses: 1) why, as reported in the UN Report of January 2022, we can identify a sacrifice zone in Taranto; 2) what environmental inequalities exist in the territory; 3) which social categories are most affected in terms of health. In light of this analysis, this contribution finally clarifies the conceptual difference between environmental racism and environmental justice and suggests the use of the second term to frame this case study more correctly.

Keywords Ex-Ilva. Environmental racism. Environmental justice. Environmental inequalities. Sacrifice Zone.

Sommario 1 Introduzione. – 2 L'ex Ilva di Taranto come zona di sacrificio. – 3 Disuguaglianze socio-ambientali. – 4 Effetti sociali differenziati. – 5 Si può parlare di razzismo ambientale a Taranto? – 6 Conclusioni.

1 Introduzione

Il caso dell'ex Ilva¹ di Taranto è stato spesso al centro di grandi dibattiti soprattutto per quanto concerne il difficile bilanciamento tra il diritto alla salute e il diritto al lavoro (Laforgia 2019; Pascucci 2013).

Da un lato l'ex Ilva è considerato uno stabilimento siderurgico di interesse strategico nazionale per le sue dimensioni e per la sua rilevanza economica e occupazionale. Lo stabilimento si estende infatti per circa 1.500 ettari (un'area maggiore di quella del nucleo cittadino), contribuisce alla produzione di acciaio in Italia per più del 30% e offre lavoro a più di 10.000 persone.² Dall'altro, lo stabilimento siderurgico più grande d'Italia e d'Europa è stato oggetto di lunghe vicende giudiziarie relative ai gravi danni alla salute causati ai lavoratori e ai residenti. Come documentato da numerosi studi dell'Istituto Superiore di Sanità (SENTIERI 2010; 2014; 2016; 2019; 2023) la situazione epidemiologica a Taranto era e continua ad essere estremamente critica, con tassi di mortalità e morbosità al di sopra della media regionale dovuti alla presenza di varie fonti di inquinamento, tra cui un'area portuale, una discarica, un petrochimico e l'industria siderurgica.³ Con particolare riferimento al caso in oggetto, due studi epidemiologici hanno esplicitamente riscontrato un nesso di causalità tra l'attività di produzione dell'ex Ilva e i tassi di mortalità e morbosità di Taranto (Alessandrini et al. 2016; Tribunale di Taranto 2012). Le studio di Forastiere et al. (Tribunale di Taranto 2012) ha portato il GIP di Taranto a disporre il sequestro preventivo dell'area a caldo dell'acciaieria il 25 luglio 2012⁴ e a disporre gli arresti domiciliari per i vertici dello stabilimento con l'accusa di disastro ambientale. Questa misura è stata poi oggetto di accese contestazioni e manifestazioni in piazza (Barca, Leonardi 2018), di un referendum consultivo comunale,⁵ e di una

1 Il nome dello stabilimento siderurgico è cambiato più volte nel corso degli anni: Italsider, Nuova Italsider, Ilva, e Acciaierie d'Italia. L'autore ha scelto di usare l'espressione ex Ilva essendo il termine comunemente utilizzato dai media.

2 Baninii, Palagiano 2014; Barca, Leonardi 2016; Bisceglia, Ancona, Bauleo 2020; Simone 2021.

3 Per un elenco dettagliato delle fonti di inquinamento presenti a Taranto, si veda ISTISAN 2020, 13.

4 Il GIP di Taranto aveva disposto una perizia chimico-ambientale (ai periti Sanna e colleghi) ed una epidemiologica (ai periti Forastiere e colleghi) nel corso dell'inchiesta nota come «Ambiente Svenduto» contro i vertici dell'Acciaieria.

5 Il 14 aprile 2013 si svolse un referendum consultivo comunale per chiedere ai cittadini di Taranto di esprimersi sulla possibilità di proporre la chiusura di tutta l'acciaieria Ilva o della sola area a caldo con smantellamento dei parchi minerali. Il referendum, indetto da Taranto Futura, non fu tuttavia ritenuto valido per assenza di quorum (50% più uno dei votanti) in quanto votò solo il 19,5 % dei cittadini. Di questi, l'80% si era detto favorevole alla chiusura dell'Ilva.

copiosa emissione di decreti legge che hanno consentito all'ex Ilva di continuare a produrre acciaio nonostante i documentati effetti avversi sulla salute pubblica.⁶

Questa documentazione ha portato anche a ulteriori riconoscimenti a livello internazionale come la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU 2019)⁷ e il Rapporto dell'ONU sul diritto a un ambiente pulito, salubre e sostenibile (OHCHR 2022a).

La Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta sul caso dell'ex Ilva di Taranto attraverso la sentenza Cordella e altri c. Italia con la quale ha riconosciuto la violazione del diritto alla vita privata (CEDU 2019, art. 8) e del diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU) di oltre 160 persone residenti nei pressi dello stabilimento (Zirulia 2019). Contrariamente a quanto contestato dal governo italiano, la Corte ha riconosciuto pertanto ai ricorrenti la qualità di vittime, ravvisando l'effetto nefasto sulla sfera privata o familiare di situazioni individuali prive dunque di una natura generale assimilabile a un'*actio popularis* (Simone 2021). Questa posizione è stata poi successivamente confermata da altre quattro sentenze con le quali la Corte ha condannato nuovamente lo Stato italiano per la violazione dei medesimi articoli: Ardimento e altri c. Italia; Briganti e altri c. Italia; A.A. e altri c. Italia; Perelli e altri c. Italia.⁸ In particolare, per quanto riguarda la violazione dell'articolo 8, la sentenza del 2019 ha concluso che lo Stato italiano non è riuscito a garantire «il giusto equilibrio da assicurare tra, da una parte, l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall'altra, l'interesse della società nel suo insieme» (CEDU 2019, § 174). Per quanto concerne la violazione dell'articolo 13, invece, la Corte ha stabilito che sono venute meno delle vie di ricorso utili ed effettive per sollevare, dinanzi alle autorità nazionali, «delle doglianze relative all'impossibilità di ottenere misure che garantiscono il disinquinamento delle aree interessate da emissioni nocive dello stabilimento Ilva» (CEDU 2019, § 176). Nelle motivazioni la Corte ha inoltre sottolineato come le autorità nazionali non abbiano fornito informazioni inerenti all'attuazione effettiva delle misure di risanamento ambientale. In questo senso, si può osservare come

6 Si veda tra gli altri il decreto legge n. 207 del 3 dicembre 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 231 del 24 dicembre 2012.

7 Nella sentenza C. eur. dir. uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia (disponibile sul sito: [https://hudoc.echr.coe.int/eng%22itemid%22:\[%22001-189421%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng%22itemid%22:[%22001-189421%22])) si citano in particolare i rapporti SENTIERI del 2012 e del 2014 che dimostrano l'aumento dell'incidenza della mortalità e della morbosità per patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive.

8 Per una lettura critica della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si veda Greco 2022.

la Corte abbia enfatizzato non solo l'impegno negativo dello Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie ma anche l'obbligo positivo di predisporre delle misure e una legislazione in grado di fronteggiare la situazione di elevato rischio ambientale⁹ quale quella di Taranto (Simone 2021; Zirulja 2019).

L'ONU ha invece menzionato il caso dell'ex Ilva di Taranto tra le zone di sacrificio presenti nel Nord e nel Sud globale. Una menzione accompagnata dal riconoscimento di ripetute e gravi violazioni dei diritti umani dei residenti nelle aree a rischio, la cui salute risulta compromessa dall'inquinamento dell'aria causato dall'attività dello stabilimento. Nel Rapporto si cita infatti la sentenza del 2019 con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso che l'inquinamento ambientale continua a compromettere non solo la salute dei ricorrenti, ma dell'intera popolazione che risiede nelle aree a rischio.

Questi riconoscimenti, tuttavia, non hanno impedito all'industria siderurgica di continuare a produrre acciaio e a causare danni alla salute dei residenti, al punto tale che la recente sentenza di primo grado della Corte di Assise di Taranto (2022) ha stabilito che si potrebbe addirittura inquadrare questo caso come un fenomeno di razzismo ambientale secondo la definizione di Benjamin Chavis.¹⁰ Come riportato nella sentenza infatti

Per descrivere quello che è stato fatto al territorio tarantino attraverso le descritte condotte, si potrebbe addirittura ricorrere al concetto di razzismo ambientale, coniato dal leader dei diritti civili afroamericano Benjamin Chavis nei primi anni '80; zone economicamente arretrate sono individuate come luoghi ove realizzare grandi impianti industriali o altre fonti inquinanti, senza che le istituzioni preposte ai controlli esercitino efficacemente le proprie prerogative e, in ultima analisi, senza alcuna considerazione della popolazione residente, costretta a vivere in un ambiente gravemente compromesso e esposta a maggiori rischi per la salute.¹¹

9 Taranto, insieme al Comune di Crispiano, Statte, Massafra e Montemesola è stata dichiarata ufficialmente un'area ad «elevato rischio ambientale» attraverso la delibera del 30 novembre 1990 del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e d'intesa con la Regione Puglia, in conformità con la procedura prevista dall'art. 7 della l. n. 349 del 1986. Taranto è stata successivamente inclusa, con legge n. 426 del 1998, tra i «siti di interesse nazionale» (SIN), ovvero aree industriali e siti ad alto rischio ambientale che necessitano di interventi di bonifica.

10 Cf. le motivazioni della sentenza di primo grado della Corte di Assise di Taranto nel processo contro il siderurgico ex Ilva (C. Ass. Taranto, dep. 28 nov. 2022, Pres. D'Errico, est. Misserini, p. 832) disponibile su <https://download.peacelink.it/motivazioni-condanna-ilva.pdf>.

11 C. Ass. Taranto, dep. 28 nov. 2022, Pres. D'Errico, est. Misserini, p. 832.

Alla luce di questa sentenza, annullata dalla Corte di Assise di Appello di Lecce il 23 settembre 2024,¹² il presente contributo si domanda se sia possibile leggere questo caso attraverso la lente del razzismo ambientale analizzando: 1) perché si può parlare di zona di sacrificio a Taranto; 2) quali sono le disuguaglianze ambientali presenti nel territorio; 3) quali categorie sociali risultano maggiormente colpite dall'inquinamento legato alla presenza dello stabilimento siderurgico. L'analisi che segue è frutto di una combinazione di un'analisi delle fonti primarie (leggi, decreti legge, ordinanze sindacali, sentenze) e di quelle secondarie (articoli scientifici e report dell'Istituto Superiore di Sanità) raccolte attraverso una revisione della letteratura e un'analisi basata sui documenti.

2 L'ex Ilva di Taranto come zona di sacrificio

Come descritto dal Rapporto dell'ONU del gennaio 2022, *Il diritto a un ambiente pulito, salubre e sostenibile: un ambiente non tossico*, per zona di sacrificio s'intende quel luogo in cui i residenti soffrono conseguenze fisiche e mentali devastanti e violazioni dei diritti umani per il fatto di vivere in aree altamente inquinate ovvero in *pollution hotspots* (OHCHR 2022a, § 27). Sulla base di questa definizione, il Rapporto prosegue con un elenco delle zone di sacrificio, presenti sia nel Nord che nel Sud globale, nel quale compare anche l'ex Ilva di Taranto.

Come si legge nel § 45, infatti,

l'acciaieria di Taranto ha compromesso la salute e violato i diritti umani dei residenti per decadi. L'inquinamento dell'aria causato dalle attività dell'acciaieria ha provocato numerosi problemi di salute tra i residenti, quali malattie respiratorie, malattie cardiache, cancro, disturbi neurologici debilitanti e morti premature. Si ricordano anche le responsabilità del governo italiano che, attraverso numerosi decreti legge, ha procrastinato le attività di bonifica che avrebbero dovuto iniziare nel 2012 fino al 2023 permettendo così che l'acciaieria continuasse a produrre.¹³ (OHCHR 2022a, § 45; trad. dell'Autore)

¹² Cf. Corte di Assise di Appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, 23 settembre 2024 (ud. 13 settembre 2024); la sentenza ha annullato la sentenza di primo grado emessa dalla Corte di Assise di Taranto – conclusa con 26 condanne, tra dirigenti della fabbrica, manager ed ex amministratori pubblici – trasmettendo per competenza gli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Potenza.

¹³ Si veda anche OHCHR 2022b, 55.

La novità di questo Rapporto non risiede nell'aver introdotto una definizione di zona di sacrificio. Questa espressione risale alla Guerra Fredda, periodo in cui si utilizzava il termine «national sacrifice zones» per descrivere le aree rese inabitabili dagli esperimenti nucleari condotti dagli Stati Uniti, dall'Unione Sovietica, dalla Francia, dal Regno Unito e dall'Irlanda del Nord. Questi esperimenti causavano livelli elevati e permanenti di radiazioni che rendevano queste zone estremamente pericolose per la salute umana (Lerner 2010). Il termine è stato poi successivamente utilizzato e definito con un significato più ampio da Steve Lerner (2010), il quale descrive le zone di sacrificio come «aree semi-industriali - largamente popolate di afroamericani, latinoamericani, nativi americani, e bianchi a basso reddito - dove persiste un tipo pericoloso e talvolta letale di discriminazione razziale ed economica» (Lerner 2010, 2). In altre parole, per zone di sacrificio s'intendono quelle «aree geografiche caratterizzate da danni ambientali permanenti, dovuti a un uso del suolo indesiderato e non sostenibile» (Perocco, Rosignoli 2022, 11) nelle quali risiedono prevalentemente classi popolari a basso reddito e popolazioni di colore (le cosiddette comunità sacrificabili).

La novità di questo Rapporto risiede piuttosto nel fatto di aver esplicitamente riconosciuto il concetto di zona di sacrificio, inizialmente parte del lessico degli attivisti e degli accademici, in un documento emesso dal Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU. Questo riconoscimento potrebbe avere delle ripercussioni giuridiche rilevanti per il caso in oggetto, inserito non a caso nell'elenco delle zone di sacrificio.

Come emerge dal Rapporto, gli elementi che rendono Taranto una zona di sacrificio sono due: il nesso di causalità tra l'inquinamento dell'aria causato dall'attività dell'acciaieria e i problemi di salute tra i residenti, e le responsabilità del governo italiano nell'aver procrastinato le attività di bonifica fino al 2023.

Per quanto riguarda il primo elemento, si può senz'altro affermare che Taranto sia una zona di sacrificio alla luce delle evidenze scientifiche che hanno dimostrato il nesso di causalità tra l'attività di produzione dell'ex Ilva e i tassi di mortalità e morbosità di Taranto. Come anticipato sopra, il nesso è stato dimostrato da due studi epidemiologici condotti nel 2012 e nel 2016 (Alessandrini et al. 2016; Tribunale di Taranto 2012).

Come si legge nello studio del 2012, «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 malattia e di morte» (Tribunale di Taranto 2012, 226). Lo stesso documento

dimostra inoltre la necessità di aggiornare l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) concessa all'impianto siderurgico.¹⁴

Oltre a confermare questi risultati, invece, lo studio del 2016 è riuscito anche ad escludere il ruolo di altri fattori di rischio personali, quali l'abitudine al fumo, l'alcol o l'attività fisica. Come si legge nelle conclusioni,

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 malattia e morte. Le metodologie adottate hanno permesso di quantificare i rischi di malattia e morbosità derivanti dalle esposizioni recenti e passate e hanno permesso di escludere il ruolo di confondimento di possibili fattori esterni. (Alessandrini et al. 2016, 75)

Per quanto riguarda il secondo elemento, le responsabilità del governo italiano emergono da una serie di decreti legge che hanno procrastinato le attività di bonifica disposte nel 2012 fino al 2023.¹⁵

Tabella 1 Decreti legge salva Ilva

Decreto legge	Governo in carica	Disposizione
d.l. 3 dicembre 2012, n. 207	Governo Monti	Autorizza la prosecuzione dell'attività produttiva per 36 mesi
d.l. 4 giugno 2013, n. 61	Governo Letta	Dispone la prosecuzione dell'attività produttiva sotto la direzione di un commissario speciale
d.l. 5 gennaio 2015, n.1	Governo Renzi	Introduce l'immunità per il commissario speciale per le condotte poste in essere nel rispetto del piano ambientale

14 L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) era stata rilasciata per la prima volta nel 2011 con il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. n. DVA/DEC/2011/0000450 del 4 agosto 2011 a seguito di un processo molto articolato iniziato nel febbraio 2007. Gli ostacoli rispetto alla conclusione del procedimento erano da imputare al ritardo dell'ordinamento nazionale nell'adeguamento alla normativa europea e alla difficoltà nell'adattare il provvedimento amministrativo alle specificità del caso di Taranto (cf. Simone 2021).

15 In questo contesto, l'autore ha operato una selezione tra i cosiddetti decreti salva Ilva, citando quelli che hanno disposto proroghe alle attività di bonifica creando e mantenendo nel tempo una zona di sacrificio. Per un'analisi completa di tutti i decreti leggi emessi si veda (Simone 2021).

Decreto legge	Governo in carica	Disposizione
d.l. 4 dicembre 2015, n. 191	Governo Renzi	Posticipa l'implementazione del piano ambientale al 30 giugno 2017 con la legge di conversione del decreto, legge n. 13 del 1° febbraio 2016
d.l. 9 giugno 2016, n. 98	Governo Renzi	Amplia l'immunità accordata al commissario speciale anche al potenziale acquirente dello stabilimento e posticipa il termine per l'implementazione del piano ambientale al 23 agosto 2023
d.l. 5 gennaio 2023, n. 2	Governo Meloni	Garantisce la continuità della produzione anche laddove fossero contestati reati o altre violazioni di legge

In particolare, in nome dell'interesse strategico nazionale, il decreto legge n. 207 del 2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 231 del 24 dicembre 2012 ha autorizzato la prosecuzione dell'attività produttiva per 36 mesi, nonostante il sequestro preventivo disposto dal GIP di Taranto il 25 luglio 2012.

Come si legge nel decreto

In caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più

adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.¹⁶

Questo decreto legge introduce dunque un'importante novità nell'ordinamento italiano, ovvero la categoria degli stabilimenti di interesse strategico nazionale. Questi stabilimenti sono disciplinati da un regime differenziato che si basa sul bilanciamento (molto discusso e discutibile) tra l'interesse nazionale alla continuità della produzione industriale e la tutela dell'ambiente e della salute. Un'ulteriore novità portata da questo decreto legge risiede inoltre nell'introduzione della figura del Garante dell'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale. Il Garante, individuato nell'ex procuratore generale della Corte di Cassazione Vitaliano Esposito,¹⁷ aveva il compito di collaborare con gli organi dell'amministrazione per vigilare sul rispetto delle misure poste a tutela dell'ambiente e della salute (Romeo 2019; Simone 2021).

Analogamente, il decreto legge n. 61 del 2013 pur riconoscendo «pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza reiterata dell'autorizzazione integrata ambientale»,¹⁸ ha disposto la prosecuzione dell'attività produttiva sotto la direzione di un commissario speciale in quanto funzionale

16 Art. 1, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012; su quest'articolo, insieme all'art. 3, è stata posta la questione di legittimità costituzionale dal GIP di Taranto e dal Tribunale ordinario di Taranto. Le censure del giudice riguardavano la lesione del principio di separazione dei poteri dello Stato, l'immunità accordata all'AIA rispetto al sindacato dei giudici amministrativi e ordinari, e l'irragionevole bilanciamento operato dal legislatore a discapito della tutela della salute e dell'ambiente. La questione è stata in un primo momento dichiarata infondata attraverso la sentenza della Corte Costituzionale sentenza del 9 maggio 2013, n. 85 in quanto: «La *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso». In un secondo momento, con la sentenza n. 58 del 2018, la Corte ha invece riconosciuto l'illegittimità costituzionale del bilanciamento operato dal legislatore tra lavoro, salute e iniziativa economica in quanto irragionevole e sproporzionato. In quel caso, il sindacato di costituzionalità verteva sull'art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, emesso nelle more di un sequestro disposto per violazione delle norme di sicurezza dei lavoratori dell'Ilva, esposti così a un pericolo di vita. Il ragionamento iniziale della Corte è stato infine smantellato dalla decisione della Corte di giustizia della UE del 25 giugno 2024 con la quale si è stabilito che tale bilanciamento doveva includere lo standard sancito dagli artt. 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tali articoli stabiliscono infatti che deve essere garantito un «livello elevato di protezione» sia della salute umana (art. 35), sia dell'ambiente (art. 37). L'esito del bilanciamento doveva essere dunque un innalzamento della tutela della salute e dell'ambiente, non una sua riduzione come emerge invece nel caso in oggetto. Sul punto si veda tra gli altri (Bucci 2014; Simone 2021).

17 In ottemperanza alle sue funzioni, il 9 aprile 2013 Vitaliano Esposito evidenziò le inadempienze dell'Ilva rispetto a quanto indicato nell'AIA.

18 Art. 1, comma 1, del d.l. n. 61 del 2013.

alla conservazione della continuità aziendale ed alla destinazione prioritaria delle risorse aziendali alla copertura dei costi necessari per gli interventi volti a implementare l'AIA. In questo contesto, il commissario speciale sostituisce la figura del Garante del quale conserva le funzioni di consultazione e vigilanza rispetto ad eventuali inadempimenti. Il decreto ha nominato inoltre un comitato di tre esperti che, sentito il commissario speciale, aveva il compito di redigere un piano ambientale che consentisse il completamento degli adempimenti previsti nell'AIA entro 36 mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione. Come si legge nel decreto, il piano ambientale equivaleva a una modifica dell'AIA limitatamente alla modulazione dei tempi di attuazione delle relative prescrizioni. Adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.p.c.m.) del 14 marzo 2014, il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria (piano ambientale) ha infatti modificato l'AIA posticipando l'implementazione di alcune disposizioni atte a prevenire la diffusione di sostanze inquinanti (Nicoli Aldini 2024).

Di particolare rilevanza è anche il decreto legge n.1 del 2015. Con questo decreto si stabiliva che il piano ambientale si intendeva attuato se entro il 31 luglio 2015 fosse stato realizzato almeno l'80% del numero di prescrizioni in scadenza a quella data.¹⁹ In tal modo potevano rimanere potenzialmente inattuate tutte le prescrizioni essenziali e maggiormente rilevanti quali la copertura dei parchi minerali e fossili e dei nastri trasportatori, la gestione dei rifiuti tossici, il trattamento gas di cokeria e il rifacimento degli altiforni (Rizzo Striano 2020). Con questo decreto, inoltre, si è avviato un processo di de-responsabilizzazione del commissario speciale per le condotte poste in essere nel rispetto del piano ambientale.²⁰ Come si legge nel decreto infatti

Le condotte poste in essere in attuazione del Piano Ambientale di cui al periodo precedente, nel rispetto dei termini e delle modalità ivi stabiliti, non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario [...] in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale.²¹

19 Art. 2, comma 5, del d.l. n. 1 del 2015.

20 Gli artt. 2, comma 5 e 2, comma 6 del d.l. n. 1 del 2015 sono stati sottoposti al sindacato della Corte costituzionale. In particolare, il GIP di Taranto ha posto la questione di legittimità costituzionale sull'esenzione di responsabilità penale e amministrativa del commissario straordinario. Sul punto la Corte si è espressa con l'ordinanza n. 230 del 2019 con la quale ha rimesso gli atti al GIP del Tribunale ordinario di Taranto per valutare l'incidenza dello *ius superveniens* come da modifiche attuate con d.l. n. 34 del 30 aprile 2019e dall'art. 14 del d.l. legge n. 101 del 3 settembre 2019.

21 Art. 2, comma 6, del d.l. n. 1 del 2015.

Con il successivo decreto legge n. 191 del 2015, inoltre, si posticipava ancora l'implementazione del piano, procrastinato ulteriormente al 30 giugno 2017 dalla legge di conversione del decreto, legge n. 13 del 1º febbraio 2016.

Sempre nell'ottica di una de-responsabilizzazione, il decreto legge n. 98 del 2016 ha ampliato l'immunità accordata al commissario speciale anche al potenziale acquirente dello stabilimento. In quegli anni il governo italiano aveva infatti deciso di avviare il procedimento per il trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo Ilva. Secondo questo decreto, inoltre, l'acquirente aveva altresì la facoltà di prorogare ulteriormente il termine per l'implementazione del piano ambientale (Nicolì Aldini 2024). Cosa che avvenne una volta perfezionata l'acquisizione dello stabilimento dalla *joint venture* Am Investco Italy il 5 giugno 2017; una *joint venture* partecipata dalla multinazionale indiana ArcelorMittal (per una quota dell'80%) e dall'italiana Marcegaglia (con una quota del 20%) (Simone 2021). In conformità con quanto disposto dal decreto n. 98, infatti, i nuovi acquirenti hanno presentato un nuovo piano ambientale - approvato con d.p.c.m. del 29 settembre 2017 - che ha posticipato ulteriormente il termine per la sua implementazione al 23 agosto 2023.

Infine, con il decreto legge 5 gennaio 2023, n. 2, oltre a confermare l'immunità penale e amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi delegati, il governo italiano ha introdotto delle disposizioni per garantire la continuità delle attività delle imprese dichiarate di interesse strategico nazionale anche laddove fossero contestati reati o altre violazioni di legge.

Questi decreti-legge, cosiddetti decreti salva Ilva, sono stati oggetto di una recente decisione della Corte di giustizia della UE (2024)²² che ha bocciato le «ripetute proroghe» italiane delle attività industriali in ragione di «individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana». La Corte ha inoltre disposto il riesame dell'autorizzazione all'esercizio dell'installazione e la possibilità di sospendere le attività di produzione in caso di criticità per la tutela della salute e dell'ambiente. Sospensione che non è di fatto avvenuta, vista, al contrario, la riattivazione dell'altoforno 1 - fermo da agosto 2023 per manutenzione - il 15 ottobre 2024.²³

22 Si veda la Sentenza 25/06/2024 Ilva e a. Causa C-626/22, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-626/22>.

23 Si veda Borrillo, M. (2024). «Ex Ilva, riparte l'Altoforno 1 ma sindaco di Taranto e Pd snobbano la cerimonia di Ursò: 'Nulla da festeggiare'». *Corriere Della Sera*. Disponibile su https://www.corriere.it/economia/aziende/24_ottobre_14/ex-ilva-riparte-l-altoforno-1-ma-sindaco-di-taranto-e-pd-snobbano-la-cerimonia-di-urso-nulla-da-festeggiare-567c9e9c-69dc-4df7-8d90-ee2daf021xlk.shtml.

Per concludere, i decreti legge sopracitati hanno contribuito alla costruzione e al mantenimento di questa zona di sacrificio, nonostante le accertate violazioni dei diritti umani dei residenti²⁴ e il crescente tasso di mortalità e morbosità nella città di Taranto documentato dai numerosi studi epidemiologici condotti dall'Istituto Superiore di Sanità negli ultimi anni. Come si legge nell'ultimo Rapporto pubblicato nel 2023 (SENTIERI 2023), «l'analisi della mortalità nel sito mette in evidenza eccessi, in entrambi i generi, per tutte le cause, per tutti i tumori maligni, per le malattie del sistema circolatorio e per le malattie dell'apparato digerente» (SENTIERI 2023, 227). Lo studio sottolinea inoltre eccessi per ricoveri per tutte le patologie in studio, compresi i ricoveri per cause con evidenza a priori di associazione con le fonti di esposizioni ambientali.

3 Disuguaglianze socio-ambientali

La collocazione dell'impianto siderurgico nella città di Taranto è stata determinata da diversi fattori: l'assetto idrogeologico, la vicinanza al mare e a un grande porto naturale con grande disponibilità di acqua per i processi produttivi, la presenza di una grande riserva di calcare e di vaste aree pianeggianti, l'esistenza di nodi ferroviari e stradali per lo smistamento dei prodotti e il fatto che Taranto, come tutto il Sud d'Italia, si trovasse in un'area economicamente deppressa con una notevole disponibilità di manodopera (Banini, Palagiano 2014; Romeo 2019; Simone 2021). La decisione di costruire l'ex Ilva (allora Italsider) a Taranto fu il risultato di un lungo dibattito nel Governo Italiano, nell'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) e nella Finsider (Società Finanziaria Siderurgica S.p.A.). Il progetto, ideato nel 1955, fu infatti approvato quattro anni dopo, nel 1959, dal governo Segni II. Solo all'inizio del 1960 la scelta di Cosider (l'azienda di impiantistica del gruppo Finsider incaricata per la progettazione e per l'individuazione dell'area) di collocare l'impianto nel quartiere Tamburi fu comunicata alla presidenza della Commissione tecnica (Romeo 2019). Inizialmente, questa decisione fu vista come una benedizione dai rappresentanti politici locali, considerando i vantaggi economici e occupazionali che l'industria siderurgica avrebbe portato in un territorio a vocazione prevalentemente agricola e marittima (Simone 2021). Più precisamente, lo stabilimento siderurgico fu collocato nel preesistente quartiere Tamburi, situato nella parte nord-occidentale della città, senza considerare il fatto che fosse già una zona abitata. La costruzione dello stabilimento fu attuata infatti

24 Si veda la sopracitata sentenza C. eur. dir. uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia.

in violazione dell'art. 216 del Testo Unico delle Leggi Sanitarie²⁵ che stabiliva che la costruzione di stabilimenti industriali avvenisse al di fuori delle zone abitate (Ferrara 2022). Tale violazione è stata poi aggravata dalla costruzione di ulteriori abitazioni destinate ai dipendenti dello stabilimento, scuole, case popolari e mercati (Ferrara 2022).

A distanza di quasi sessant'anni dall'inaugurazione dello stabilimento nel 1965, la situazione nel quartiere Tamburi denota la presenza di numerose disuguaglianze ambientali²⁶ in gran parte causate dall'inquinamento provocato dallo stabilimento.

Nel caso in oggetto, si possono in primo luogo riscontrare disuguaglianze ambientali soprattutto con riferimento alla diseguale esposizione all'inquinamento dell'aria. Diversi studi (Gennaro et al. 2022; Leogrande et al. 2019; Mangia et al. 2013) hanno infatti dimostrato una maggiore esposizione all'inquinamento dell'aria dovuto alla presenza dello stabilimento siderurgico. In particolare, lo studio SENTIERI 2023 ha riscontrato come «il tasso standardizzato di mortalità prematura per malattie croniche mostra, rispetto al riferimento regionale, un aumento di 58,7/100.000 casi (+20,9%) nei maschi e di 18,1/100.000 casi (+11,1%) nelle femmine» (SENTIERI 2023, 227).

In secondo luogo la maggiore esposizione all'inquinamento dell'aria ha portato alla necessità di allertare la popolazione civile durante i cosiddetti *wind days*,²⁷ ovvero quelle giornate in cui particolari condizioni metereologiche, quali venti intensi da nord-ovest e assenza di precipitazioni, determinano un impatto negativo sulla qualità dell'aria nel quartiere Tamburi di Taranto, con particolare riferimento al PM10 ed al benzo(a)pirene. Le raccomandazioni dell'ASL includono pertanto di stare in casa, non aprire le finestre e non fare sport soprattutto in alcune ore del giorno.²⁸ Fino al 2022,²⁹ durante queste

25 Il Testo Unico delle Leggi Sanitarie fu approvato con Decreto Regio del 27 luglio del 1934 n. 1265.

26 Con il termine disuguaglianze ambientali s'intende qui la disparità nell'esposizione all'inquinamento, ovvero la diseguale distribuzione dei rischi ambientali a scapito dei gruppi più svantaggiati all'interno di una società (Rosignoli 2020).

27 Questa espressione è stata introdotta dal 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 ai sensi del D.lgs. 155/2010 art. 9 comma 1 e comma 2.

28 Nel caso di medio o alto livello di concentrazione di PM10, la ASL consiglia infatti di svolgere queste attività solo dalle ore 12 alle 18. Cf. https://www.comune.taranto.it/images/Misure_Cautelative_Wind_Day.pdf.

29 Si veda l'Ordinanza Sindacale n. 4 dell'8 settembre 2022, avente ad oggetto «Revoca delle indicazioni comportamentali nei confronti della popolazione generale e scolastica durante gli eventi di Wind Days, con conseguente modifica dell'Ordinanza Sindacale n. 1 del 24 gennaio 2018».

giornate le scuole dovevano inoltre restare chiuse³⁰ o ridurre l'orario di lezione³¹ per limitare i rischi sulla salute dei giovani. Misure che hanno in parte contribuito a un numero di abbandoni scolastici superiori alla media regionale.

Secondo un dato registrato nel 2022, nella città di Taranto il tasso di dispersione scolastica era pari al 26%, tra i più alti nella regione Puglia. In particolare, «si contano 500 unità in meno fra gli iscritti delle classi III, IV e V della scuola secondaria di secondo grado, ovvero dopo l'obbligo scolastico» (Piano di zona ambito di Taranto 2022, 30).

Infine, l'incremento del tasso di mortalità e morbosità ha portato anche a un progressivo abbandono del quartiere al punto tale che metà delle abitazioni sono attualmente disabitate o in vendita. A causa del degrado ambientale causato dallo stabilimento, inoltre, il prezzo delle case è drasticamente diminuito fino a sfiorare i 20.000 euro per abitazioni di 100 metri quadrati (Palmiotti 2023).

Per concludere la città di Taranto, e in particolare il quartiere di Tamburi, presenta numerose disuguaglianze ambientali causate dalla prossimità con il polo siderurgico. Queste disuguaglianze sono in grado di mettere a serio rischio molti diritti fondamentali quali il diritto a un ambiente salubre, il diritto alla salute, il diritto al lavoro in condizioni di sicurezza e il diritto all'istruzione.

Nel prossimo paragrafo si esamineranno quali risultano essere le categorie sociali maggiormente colpite dall'inquinamento legato alla presenza dello stabilimento siderurgico.

4 **Effetti sociali differenziati**

Gli studi epidemiologici che hanno dimostrato il nesso di causalità tra l'attività industriale dell'ex Ilva e la maggiore incidenza di mortalità e morbosità nella popolazione residente includono anche un'analisi di questi fattori alla luce dello status socio-economico (Alessandrini et al. 2016; Tribunale di Taranto 2012).

Nel contesto italiano, lo status socio-economico (SES) viene calcolato attraverso l'Indice di Deprivazione (o indice di posizione socioeconomica), che include i seguenti indicatori:

30 Si veda l'Ordinanza Sindacale n. 39 del 24 ottobre 2017, avente ad oggetto «Chiusura degli edifici scolastici del Quartiere Tamburi in occasione degli eventi classificati Wind Days».

31 Si veda l'Ordinanza Sindacale n. 1 del 24 gennaio 2018 avente ad oggetto «Misure gestionali stabilimento ILVA in A.S. in occasione degli eventi classificati 'Wind Days' e determinazione orario di apertura degli edifici scolastici del Quartiere Tamburi, con conseguente revoca Ordinanza Sindacale n. 39 del 24 ottobre 2017».

percentuale di popolazione con istruzione pari o inferiore alla licenza elementare (mancato raggiungimento obbligo scolastico), percentuale di popolazione attiva disoccupata o in cerca di prima occupazione, percentuale di abitazioni occupate in affitto, percentuale di famiglie monogenitoriali con figli dipendenti conviventi, densità abitativa (numero di occupanti per 100 m²). (Alessandrini et al. 2016, 18; Tribunale di Taranto 2012, 82-3)

Sulla base di questi indicatori, è emersa una maggiore mortalità per soggetti con livello di SES più basso. Come si legge nello studio del 2016, «La mortalità per stato socio-economico è più elevata per i soggetti residenti in sezioni di censimento con livello di SES basso (HR=1.22, 95%IC: 1.19-1.26) e medio basso (HR=1.11, 95%IC: 1.07-1.15) rispetto al riferimento (SES alto)» (Alessandrini et al. 2016, 34).

Questo risultato conferma quanto emerso nello studio del 2012 nel quale si era già riscontrato un differenziale molto elevato in entrambi i sessi tra SES basso e SES alto sia per quanto riguarda la mortalità (con eccessi nelle classi più svantaggiate dell'ordine del 20-80%), sia per quanto riguarda la morbosità (con eccessi di ricoveri nei soggetti di SES basso) (Tribunale di Taranto 2012, 97).

A livello internazionale, questi risultati sono stati recentemente confermati da un report dell'Organizzazione Mondiale della Sanità del 2023 nel quale si legge chiaramente che «In generale, per tutte le patologie, gli impatti maggiori sono stati registrati nei residenti del quartiere Paolo VI, seguiti da quelli di Tamburi, dove oltre il 65% della popolazione appartiene alla classe socioeconomica più bassa» (World Health Organization 2023, 61).

In altre parole, dagli studi finora condotti in ambito nazionale e internazionale è emersa una maggiore esposizione all'inquinamento, un maggiore rischio di mortalità e morbosità e una maggiore deprivazione socioeconomica nei residenti dei quartieri più vicini allo stabilimento siderurgico ovvero Paolo VI e Tamburi. Dai dati disponibili, tuttavia, non emerge una disaggregazione delle categorie sociali più colpite, rimanendo il dato circoscritto allo status socioeconomico. Sulla base di quanto finora riscontrato si può pertanto concludere che i gruppi maggiormente colpiti, in termini di salute, dall'inquinamento legato alla presenza dello stabilimento siderurgico sono quelli più svantaggiati sulla base del reddito.

5 Si può parlare di razzismo ambientale a Taranto?

Nei primi anni Ottanta il leader dei diritti civili afroamericano Benjamin Chavis definì il razzismo ambientale come

la discriminazione razziale nella definizione delle politiche ambientali [...] nel rispetto dei regolamenti e delle leggi [...] nell'individuazione sistematica delle comunità di colore per l'ubicazione di impianti per lo smaltimento dei rifiuti tossici e delle industrie inquinanti [...] nel dare via libera ufficiale a veleni e sostanze inquinanti potenzialmente mortali per le comunità di colore. Ed è discriminazione razziale la lunga storia di esclusione delle persone di colore dai tradizionali gruppi ambientalisti, dagli organi decisionali, dalle commissioni e dagli organi di regolamentazione. (Rosignoli 2020, 49; trad. dell'Autore)

Come si legge da questa definizione, il termine razzismo ambientale indica la diseguale distribuzione dei rischi e dei benefici ambientali a discapito delle popolazioni di colore. La discriminazione avviene a diversi livelli: esclusione dai processi decisionali e diseguale implementazione e applicazione delle norme preposte alla tutela della salute e dell'ambiente. Il contesto di riferimento è quello degli Stati Uniti, dove da tempo è stato documentato che la razza è il fattore predominante nella collocazione degli impianti industriali o di smaltimento dei rifiuti (United Church of Christ Commission for Racial Justice 1987). Questo concetto è stato poi al centro di ampi dibattiti tra cui il noto *chicken-or-egg debate* circa la prevalenza della classe o della razza nella discriminazione ambientale (Pulido 1996). In particolare, alcuni studiosi hanno messo in discussione il concetto stesso di razzismo ambientale, ritenendo le disuguaglianze ambientali frutto di meri meccanismi di mercato che rendevano più convenienti le abitazioni situate nelle zone maggiormente degradate.³² Era dunque la classe più che la razza a determinare l'ubicazione di impianti pericolosi. Questo dibattito ha trovato poi una sua composizione nell'idea che il capitalismo fosse intrinsecamente razzista (Robinson 2000), ovvero nell'idea che il razzismo istituzionale fosse una parte essenziale del razzismo ambientale (Perocco, Rosignoli 2022).

Il termine razzismo ambientale inteso *strictu sensu* non sembrerebbe dunque riflettere pienamente la situazione tarantina dove non è emerso il fattore razziale, quanto lo status socioeconomico basso come caratteristica dei gruppi più colpiti dalla maggiore esposizione all'inquinamento causato dal polo siderurgico.

32 Per una ricostruzione di questo dibattito si veda Rosignoli 2024.

La sentenza di primo grado della Corte di Assise di Taranto (2022) utilizza dunque un'iperbole che non inquadra esattamente il contesto italiano dove le disuguaglianze ambientali restano ad oggi piuttosto eterogenee con incidenza soprattutto sulle classi più svantaggiate a livello economico e sociale (Germani, Rao, Rosignoli 2022; ISTISAN 2020; Rosignoli 2020). I primi studi condotti da Germani et al. (Germani, Morone, Testa 2014) non hanno riscontrato una discriminazione a livello razziale come negli Stati Uniti bensì di genere, essendo le donne single con figli tra le categorie sociali maggiormente colpite dalle concentrazioni di inquinanti atmosferici industriali all'interno delle province italiane. Studi più recenti hanno altresì escluso il fattore razziale, ma sono giunti a diverse conclusioni. In particolare, i rapporti SENTIERI hanno riscontrato un marcato gradiente Nord-Sud, con le condizioni peggiori nel Sud e nelle isole, dove le comunità risultano maggiormente deprivate a causa della loro marginalizzazione nelle decisioni relative ai processi di industrializzazione (Marsili et al. 2021). Analogamente, il Working paper del Dipartimento di Metodi e Modelli per l'Economia il Territorio e la Finanza dell'Università di Roma La Sapienza (MEMOTEF) sulla giustizia ambientale in Italia ha sottolineato la scarsa rilevanza del carattere etnico delle comunità esposte al rischio ambientale e la presenza di un gradiente territoriale, con una maggiore depravazione nelle famiglie del Sud del paese, anche in ragione del maggiore tasso di disoccupazione (Gemmiti e Prisco 2020).

Un termine più appropriato sembrerebbe dunque quello di ingiustizia ambientale,³³ un concetto che include tutte le categorie sociali svantaggiate (non solo le persone di colore) colpite dalla diseguale distribuzione dei rischi ambientali (Rosignoli 2020). Questo concetto fu infatti preferito dagli attivisti e dagli accademici rispetto al termine razzismo ambientale essendo più inclusivo e meno limitato al fattore razziale. La seconda generazione di studi condotti negli Stati Uniti ha infatti evidenziato la presenza di casi in cui vi erano anche altre categorie sociali colpite da disuguaglianze ambientali, rendendo pertanto il termine ingiustizia ambientale maggiormente flessibile ad accogliere le numerose sfumature di questa nuova forma di discriminazione (Pellow 2016). Rispetto al caso in oggetto, si può pertanto utilizzare il termine ingiustizia ambientale essendo presenti tutti gli elementi inclusi in questo concetto: una zona di sacrificio, una comunità vulnerabile colpita da disuguaglianze ambientali e la persistenza di conflitti ambientali. Come evidenziato nell'analisi precedente, infatti, il caso ex Ilva di Taranto rappresenta una zona di sacrificio ovvero

³³ Per una lettura di questo caso attraverso la lente della giustizia ambientale vedi anche Barca, Leonardi 2016; Greco, Bagnardi 2018.

un'area geografica che presenta danni ambientali permanenti, dovuti a un uso del suolo indesiderato e non sostenibile. Queste zone si trovano più comunemente presso comunità a basso reddito o costituite da minoranze (ritenute più o meno consapevolmente comunità sacrificabili), alle quali non viene data nessuna scelta in quanto escluse dai processi decisionali. (Rosignoli 2020, 120)

All'interno di questa zona di sacrificio risiede la parte più svantaggiata della società tarantina, in ragione dell'alto indice di deprivazione sociale, colpita in modo sproporzionato da disuguaglianze ambientali di vario tipo, dalla maggiore esposizione all'inquinamento prodotto dallo stabilimento siderurgico e da maggiori rischi per la salute (Bisceglia et al. 2020; Pasetto, Marsili 2023).

Come si legge nel Rapporto ISTISAN realizzato dall'Istituto Superiore di Sanità nel 2020 dedicato al tema della giustizia ambientale nei siti industriali contaminati, nella città di Taranto

le persone di basso status sociale sono più esposte agli inquinanti di origine industriale e presentano peggiori condizioni di salute, in termini di salute percepita, di mortalità, di morbosità cronica o di disabilità: è stato anche valutato il ruolo indipendente della SEP³⁴ sugli esiti sanitari, e i risultati indicano come il tema del contrasto alle diseguaglianze sociali non può essere trascurato in fase di gestione del rischio, soprattutto nelle aree ad alta criticità ambientale. (Bisceglia et al. 2020, 20)

Inoltre, quest'area è caratterizzata dalla presenza di forti conflitti ambientali, come si evince anche dalla complessa e articolata questione giuridica che ha visto e vede tuttora lo scontro tra l'interesse all'occupazione e alla produzione da un lato e l'interesse alla salute e all'ambiente dall'altro. In particolare, questi diversi interessi sono rappresentati dalla decretazione filo-industriale del governo volta al salvataggio dell'Ilva in nome dell'interesse strategico nazionale, e dalla giurisprudenza nazionale ed europea volta alla tutela del diritto alla salute e all'ambiente dei residenti. Tale conflitto appare tuttora aperto anche alla luce delle ultime disposizioni del GIP di Potenza che il 17 ottobre 2024, a pochi giorni di distanza dalla riattivazione dell'altoforno 1, ha emesso un nuovo decreto di sequestro degli impianti dell'area a caldo dell'acciaieria senza però riuscire a fermare la produzione. A seguito della sentenza della Corte di Assise di Appello di Lecce del 23 settembre 2024, la sentenza di primo grado della Corte di Assise di Taranto (2022) è stata annullata

34 Con la sigla SEP si intende la Socio-Economic Position, ovvero un indicatore di stato socioeconomico.

e gli atti sono stati trasmessi per competenza al Tribunale di Potenza. Il giudice di Potenza, ora competente, ha dunque rinnovato il primo sequestro disposto nel 2012 dal GIP di Taranto per impedire che quest'ultimo perdesse efficacia a seguito dell'annullamento della sentenza.³⁵ A causa dei vigenti decreti salva Ilva, tuttavia, questo provvedimento non avrà alcun impatto sulla produzione dello stabilimento che continuerà la sua attività nonostante il gravissimo quadro sanitario della popolazione di Taranto. Tali decreti hanno reso inefficaci anche eventuali azioni penali o amministrative contro l'amministratore straordinario ed i nuovi proprietari della società, provocando dunque uno spostamento del conflitto dal livello nazionale a quello comunitario.³⁶ Come riconosciuto dalla sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo (2019), infatti, risulta evidente la violazione dell'art. 13 relativo al diritto a un ricorso effettivo anche in ragione dell'immunità amministrativa e penale disposta dai decreti salva Ilva. Nemmeno il giudice europeo, tuttavia, è riuscito a fermare la produzione avendo riconosciuto la violazione dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata) ma non dell'art. 2 CEDU (diritto alla vita).³⁷ La Corte non ha riconosciuto la violazione del diritto alla vita per mancanza di legittimazione dei ricorrenti, in quanto nessuno di loro era affatto da una grave patologia riconducibile all'inquinamento o aveva agito in qualità di erede di un defunto per tale grave patologia (Rizzo Striano 2020). Solo l'accertamento della violazione del diritto alla vita avrebbe potuto portare verosimilmente al blocco immediato della produzione (Zirulia 2019). Una violazione che la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha tuttavia riconosciuto nonostante il documentato rischio oncologico e i maggiori tassi di

35 Secondo la giurisdizione italiana, le misure cautelari perdonano la loro efficacia se, eseguite durante un'indagine, non vengono rinnovate entro 20 giorni dalla dichiarazione di incompetenza di un giudice. Sul punto si veda l'art. 27 del codice di procedura penale: «Le misure cautelari disposte dal giudice che, contestualmente o successivamente, si dichiara incompetente per qualsiasi causa cessano di avere effetto se, entro venti giorni dalla ordinanza di trasmissione degli atti, il giudice competente non provvede a norma degli articoli 292, 317 e 321».

36 Per quanto riguarda il conflitto a livello comunitario, si vedano anche le due lettere di costituzione in mora (settembre 2013 e aprile 2014) con cui la Commissione europea ha invitato le autorità italiane ad adeguare l'attività industriale dell'Ilva alle normative europee in materia di emissioni industriali (Direttiva 2008/1/CE poi confluita nella Direttiva 2010/75/UE) e responsabilità ambientale (Direttiva 2004/35/CE) (cf. Simone 2021).

37 Sul punto si veda anche la precedente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Smaltini c. Italia. In questo caso, la Corte aveva già dichiarato irricevibile il ricorso di una ricorrente che lamentava la violazione dell'art. 2 della CEDU in ragione del nesso di causalità tra le emissioni inquinanti dell'Ilva e l'insorgere della sua leucemia. Secondo la Corte, la ricorrente non aveva dimostrato la violazione dell'obbligo imposto al governo di proteggere la sua vita alla luce delle conoscenze scientifiche disponibili all'epoca dei fatti risalenti al 2006. Nel 2006 non era ancora chiara la stretta relazione tra la gravità dell'inquinamento e le numerose patologie.

mortalità e morbosità dei residenti. Queste evidenze scientifiche sono state infatti utilizzate per dimostrare il solo pregiudizio al benessere e alla qualità della vita degli abitanti, meglio riconducibile all'art. 8 CEDU. Pertanto, la Corte non ha assegnato alcun risarcimento, come avrebbe dovuto fare nel caso in cui avesse riconosciuto la violazione del diritto alla vita, ritenendo che l'accertamento di tale pregiudizio costituisse un'equa compensazione sufficiente per il danno morale subito e lasciando allo Stato italiano ogni valutazione in merito alla ridefinizione dell'equilibrio tra i diversi interessi in gioco e alle attività di bonifica necessarie (Zirulia 2019). La Corte sottolinea inoltre il dovere dello Stato di giustificare «con elementi precisi e circostanziati le situazioni in cui alcuni individui si trovano a dover sostenere pesanti oneri in nome dell'interesse della società».³⁸ Il conflitto rimane dunque aperto così come l'evidente questione di ingiustizia ambientale.

6 Conclusioni

Questo capitolo ha esaminato il caso dell'ex Ilva di Taranto nella prospettiva del razzismo ambientale a partire da una lettura critica della sentenza di primo grado della Corte di Assise di Taranto nel processo avviato per disastro ambientale, avvelenamento da sostanze chimiche e associazione a delinquere noto come «Ambiente svenduto» contro il siderurgico ex Ilva. Secondo la ricostruzione della magistratura tarantina, questo caso si potrebbe addirittura inquadrare con il concetto di razzismo ambientale, così come definito dal leader dei diritti civili afroamericano Benjamin Chavis nei primi anni Ottanta. La definizione di Chavis descrive il razzismo ambientale come la diseguale distribuzione dei rischi e dei benefici ambientali a discapito delle popolazioni di colore. Una diseguale distribuzione che Chavis attribuisce all'esclusione dai processi decisionali e della diseguale implementazione e applicazione delle norme preposte alla tutela della salute e dell'ambiente. Alla luce di questa definizione, si può parlare di razzismo ambientale in presenza di una zona di sacrificio in cui i gruppi più svantaggiati sono rappresentati dalla popolazione di colore. Per zona di sacrificio si è deciso di seguire la definizione dei Rapporti dell'Onu del 2022 (OHCHR 2022a; 2022b) ovvero come un luogo in cui i residenti soffrono conseguenze fisiche e mentali devastanti e violazioni dei diritti umani per il fatto di vivere in aree altamente inquinanti.

Il presente contributo ha dunque analizzato perché si può parlare di zona di sacrificio a Taranto, quali sono le disuguaglianze

38 Sentenza C. eur. dir. uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia, § 160.

ambientali presenti nel territorio e quali categorie sociali risultano maggiormente colpite, in termini di salute, dall'inquinamento legato alla presenza dello stabilimento siderurgico.

I risultati di quest'analisi suggeriscono la presenza di una zona di sacrificio in ragione delle numerose evidenze scientifiche che hanno dimostrato la maggiore mortalità e morbosità dei residenti e della decretazione filo-industriale del governo che ha consentito all'acciaieria di produrre continuando pertanto a violare alcuni diritti umani dei residenti. In particolare, il diritto alla vita privata (art. 8 CEDU) e il diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU) così come riconosciuto dalla sentenza Cordella e altri c. Italia del 2019 della Corte europea dei diritti dell'uomo. Dall'analisi qui condotta emergono inoltre numerose disuguaglianze ambientali che interessano soprattutto il quartiere Tamburi e il quartiere Paolo VI, ovvero i più prossimi allo stabilimento siderurgico. Come descritto sopra, queste disuguaglianze incidono negativamente su alcuni diritti fondamentali quali il diritto a un ambiente salubre, il diritto alla salute, il diritto al lavoro in condizioni di sicurezza e il diritto all'istruzione. Rimane tuttavia incompleto il dato relativo alle categorie sociali maggiormente colpite, essendo circoscritto allo status socioeconomico. Si può dunque concludere che i gruppi maggiormente colpiti, in termini di salute, dall'inquinamento legato alla presenza dello stabilimento siderurgico sono quelli più svantaggiati sulla base del reddito. Questa conclusione non consente dunque di riscontrare il fattore razziale quale determinante della discriminazione ambientale che rimane piuttosto circoscritta alla maggiore deprivazione socioeconomica dei residenti nei quartieri più vicini allo stabilimento siderurgico ovvero Paolo VI e Tamburi.

Alla luce di quest'analisi si può dunque concludere che il termine razzismo ambientale non rappresenta pienamente il caso in oggetto non essendoci traccia, sulla base delle evidenze scientifiche disponibili, del fattore razziale per la maggiore esposizione all'inquinamento. Il termine risulta pertanto un'iperbole utilizzata dal giudice, che avrebbe potuto più correttamente utilizzare il concetto di ingiustizia ambientale. Come descritto sopra, questo termine indica non solo la diseguale distribuzione dei rischi e benefici ambientali rispetto alle condizioni etniche, socioeconomiche o altre caratteristiche individuali, di gruppo, di comunità, ma anche i meccanismi di generazione e mantenimento di questa diseguale distribuzione dei rischi e benefici ambientali. In questo senso, il conflitto irrisolto tra il potere legislativo, volto a promuovere la produzione e l'occupazione, e quello giudiziario, volto a tutelare l'ambiente e la salute, è alla base della generazione e del mantenimento di questa zona di sacrificio.

Bibliografia

- Alessandrini, E.R. et al. (2016). *Studio di coorte sugli effetti delle esposizioni ambientali sulla morbosità e mortalità della popolazione residente a Taranto. Rapporto conclusivo Agosto 2016.* <https://www.sanita.puglia.it/documents/890301/896208/Relazione+Finale+Studio+di+Coorte+-+2016/ea231c81-e196-4b43-99a4-0882bd60b83b>.
- Banini, T.; Palagiano, C. (2014). «Environment and Health in Italian Cities: The Case of Taranto». Malik, A.; Grohmann, E.; Akhtar, R. (eds), *Environmental Deterioration and Human Health: Natural and Anthropogenic Determinants*. Dordrecht: Springer, 17-37. https://doi.org/10.1007/978-94-007-7890-0_2.
- Barca, S.; Leonardi, E. (2016). «Working-class communities and ecology: Reframing environmental justice around the Ilva steel plant in Taranto (Apulia, Italy)». Shaw, M.; Mayo, M. (eds), *Class, Inequality and Community Development*. Bristol (UK); Chicago (USA): Policy Press/Chicago University Press, 59-75.
- Barca, S.; Leonardi, E. (2018). «Working-Class Ecology and Union Politics: A Conceptual Topology». *Globalizations*, 15(4), 487-503. <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1454672>.
- Bisceglia, L.; Ancona, C.; Bauleo, L. (2020). «Il sito contaminato di Taranto e la sua comunità: la sorveglianza integrata ambiente e salute nell'ottica del contrasto alle disuguaglianze». Pasetto, R.; Fabri, A. (a cura di), *La Environmental Justice nei siti industriali contaminati: documentare le disuguaglianze e definire gli interventi*. Roma: ISS, 13-23. Rapporti ISTISAN 20/21.
- Bucci, G. (2014). «Stato ed economia andata e ritorno. Riflessioni a partire dal 'caso Ilva'». *Apertacontrada*, 1-7. <https://www.apertacontrada.it/2014/03/28/stato-ed-economia-andata-e-ritorno-riflessioni-a-partire-dal-caso-ilva/>.
- Corte europea dei diritti dell'uomo (2019). *Cordella e altri c. Italia (Ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15). Sezione I.* <https://www.ambitediritto.it/giurisprudenza/corte-europea-dei-diritti-delluomo-24-01-2019-ricorso-n-54414-13-e-altri-causa-cordella-contro-italia/>.
- Ferrara, G. (2022). «Ricostruzione storica dell'ex Ilva di Taranto e dell'ospitante quartiere Tamburi». *Quotidiano Legale*. <https://www.quotidianolegale.it/ricostruzione-storica-dellex-ilva-di-taranto-e-dellospitante-quartiere-tamburi/>.
- Gennaro, V.; Cervellera, S.; Cusatelli, C. et al. (2022). «Use of official municipal demographics for the estimation of mortality in cities suffering from heavy environmental pollution: Results of the first study on all the neighborhoods of Taranto from 2011 to 2020». *Environmental Research*, 204. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2021.112007>.
- Germani, A.R.; Morone, P.; Testa, G. (2014). «Environmental justice and air pollution: A case study on Italian provinces». *Ecological Economics*, 106, 69-82. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.07.010>.
- Germani, A.R.; Rao, M.; Rosignoli, F. (2022). «An Environmental Justice Indicator for Managing Environmental Risk in the Italian Provinces». *Socioscapes*, 3(1), 159-85.
- Greco, L.; Bagnardi, F. (2018). «In the name of science and technology: The post-political environmental debate and the Taranto Steel Plant (Italy)». *Environmental Values*, 27(5), 489-512. <https://doi.org/10.3197/096327118X15321668325939>.
- Greco, M. (2022). «Il caso 'ex-Ilva' ritorna davanti la Corte europea dei diritti dell'uomo: quattro nuove condanne per l'Italia». *Diritti Comparati*, 26 luglio 2026. <https://www.diritticomparati.it/>

- il-caso-ex-ilva-ritorna-davanti-la-corte-europea-dei-diritti-delluomo-quattro-nuove-condanne-per-litalia/?print-posts=pdf.
- ISTISAN. (2020). *Environmental Justice nei siti industriali contaminati: documentare le disuguaglianze e definire gli interventi*. Roma: ISS.
- Laforgia, S. (2019). «Diritto al lavoro versus diritto alla salute? Il lavoro è sicuro o non è. Note a proposito della sentenza della Corte costituzionale n. 58 del 2018 sulla questione 'Ilva', nota a Corte cost. 23 marzo 2018, n. 58». *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, 133-45.
- Leogrande, S.; Alessandrini, E.; Stafoggia, M. et al. (2019). «Industrial air pollution and mortality in the Taranto area, Southern Italy: A difference-in-differences approach». *Environment International*, 132, 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2019.105030>.
- Lerner, S. (2010). *Sacrifice Zones: The Front Lines of Toxic Chemical Exposure in the United States. Environmental Health Perspectives*. Cambridge: MIT Press.
- Mangia, C.; Gianicolo, E.; Bruni, A. et al. (2013). «Spatial variability of air pollutants in the city of Taranto, Italy and its potential impact on exposure assessment». *Environmental Monitoring and Assessment*, 185(2), 1719-35. <https://doi.org/10.1007/s10661-012-2663-4>.
- Nicoli Aldini, C. (2024). «State-corporate legal symbiosis and social harm: the case of the steel factory 'Ilva' in Taranto, Italy». *Crime, Law and Social Change*, 82(4), 893-914. <https://doi.org/10.1007/s10611-024-10154-w>.
- OHCHR (2022a). *The right to a clean, healthy and sustainable environment: non-toxic environment (A/HRC/49/53)*. New York: UN. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4953-right-clean-healthy-and-sustainable-environment-non-toxic>.
- OHCHR (2022b). *Additional sacrifice zones*. New York: UN. https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Annex1_to_A_HRC_49_53.pdf.
- Palmiotti, D. (2023). «Tamburi (Taranto), il quartiere dell'abbandono delle case e delle scuole». *Il Sole 24 Ore*. <https://www.ilsole24ore.com/art/tamburi-taranto-quartiere-dell-abbandono-case-e-scuole-AFj1VZx>.
- Pascucci, P. (2013). «La salvaguardia dell'occupazione nel decreto 'Salva Ilva'. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?». *Olympus*, 27, 1-17. <https://journals.uniurb.it/index.php/WP-olympus/article/view/268>.
- Pasetto, R.; Marsili, D. (2023). «Il contributo di SENTIERI alla promozione della giustizia ambientale nei siti contaminati italiani». *Epidemiologia e Prevenzione*, 47(1-2), 375-84. <https://doi.org/doi: 10.19191/EP23.1-2-S1.010>.
- Pellow, D. (2016). «Toward a Critical Environmental Justice Studies: Black Lives Matter as an Environmental Justice Challenge-Corrigendum». *Du Bois Review*, 13(2), 1-16. <http://dx.doi.org/10.1017/S1742058X16000175>.
- Perocco, F.; Rosignoli, F. (2022). «Sulla nostra pelle': razzismo ambientale e disuguaglianze di salute». Perocco, F.; Rosignoli, F. (a cura di), *Razzismo, salute, ambiente*. Varazze: PM, 7-36.
- Piano di zona ambito di Taranto (2022). *Relazione sociale 2022*. https://www.comune.taranto.it/it/documenti_pubblici/piano-di-zona-2022-2024.
- Pulido, L. (1996). «A Critical Review of the Methodology of Environmental Racism Research». *Antipode*, 28(2), 142-59.
- Rizzo Striano, M. (2020). *Ilva. Lavoro e bugie contro salute e verità*. Matera: Altrimedia.
- Robinson, C.J. (2000). *Black Marxism: The Making of the Black Radical Tradition*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. <https://doi.org/10.2307/274994>.
- Romeo, S. (2019). *L'acciaio in fumo. L'Ilva di Taranto dal 1945 a oggi*. Roma: Donzelli.
- Rosignoli, F. (2020). *Giustizia ambientale*. Roma: Castelvecchi.

- Rosignoli, F. (2024). «Place In Blacks' Back Yard (PIBBY). Environmental racism and health inequalities as a social phenomenon and research field». Jubilut, L.L.; Soldano Garcez, G.; Bargo Perez, C. et al. (eds), *Sustainable Development and Human Rights: Global Perspectives*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 69-78.
- Tribunale di Taranto – Ufficio del Gip (2012). Perizia conferita il giorno 24 Giugno 2011 dal Giudice per le Indagini Preliminari Dottoressa Patrizia TODISCO al: Dott. Francesco Forastiere, Prof. Annibale Biggeri, Prof.ssa Maria Triassi nel corso del procedimento R.G.N.R. N. 938/10 - 4868/10 G.I.P. N. 5488/10 - 5821/10. <https://www.osservatoriodiritti.it/wp-content/uploads/2018/09/ilva-taranto-perizia-chimico-ambientale.pdf>.
- SENTIERI (2010). «Valutazione dell'evidenza epidemiologica». *Epidemiologia e Prevenzione*, 34(5-6), Suppl. 3. <https://epiprev.it/529>.
- SENTIERI (2014). «Mortalità, incidenza oncologica e ricoveri ospedalieri». *Epidemiologia e Prevenzione*, 38(2), Suppl. 1. <https://epiprev.it/pubblicazioni/sentieri-mortalita-incidenza-oncologica-e-ricoveri-ospedalieri>.
- SENTIERI (2016). «Studio epidemiologiconazionaledeiterritoridegliinsediamentiEspostia RischiodaInquinamento:l'incidenzadelmesothelioma». *Epidemiologia e Prevenzione*, 40(5) Suppl. 1. <https://epiprev.it/pubblicazioni/sentieri-studio-epidemiologico-nazionale-dei-territori-e-degli-insediamenti-espsti-a-rischio-da-inquinamento-l-incidenza-del-mesotelioma>.
- SENTIERI (2019). «Studio epidemiologico nazionale dei territori e degli insediamenti esposti a rischio da inquinamento. Quinto Rapporto». *Epidemiologia e Prevenzione*, 43(2-3), Suppl. 1. <https://epiprev.it/pubblicazioni/sentieri-studio-epidemiologico-nazionale-dei-territori-e-degli-insediamenti-espsti-a-rischio-da-inquinamento-quinto-rapporto>.
- SENTIERI (2023). «Studio epidemiologico nazionale dei territori e degli insediamenti esposti a rischio da inquinamento. Sesto Rapporto». *Epidemiologia e Prevenzione*, 47(1-2), Suppl. 1. <https://epiprev.it/pubblicazioni/sentieri-studio-epidemiologico-nazionale-dei-territori-e-degli-insediamenti-espsti-a-rischio-da-inquinamento-sesto-rapporto>.
- Simone, G. (2021). *Il caso ex Ilva di Taranto. Profili costituzionali di un problema italiano*. Roma: Lithos.
- United Church of Christ Commission for Racial Justice. (1987). *Toxic Wastes and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socio-Economic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites*. New York: United Church of Christ. <https://www.ucc.org/wp-content/uploads/2020/12/ToxicWastesRace.pdf>.
- World Health Organization (2023). *Valutazione dell'impatto sanitario delle attività dell'impianto siderurgico di Taranto*. Copenhagen: WHO. <https://www.peace-link.it/ecologia/docs/5647.pdf>.
- Zirulia, S. (2019). «Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva». *Diritto Penale Contemporaneo*, 3, 135-62.