«La perenne crisi ILVA»

Università degli Studi di Ferrara

3.12.2020

Corso di Diritto Penale II

Dott.ssa Anna Francesca Masiero

msrnfr@unife.it

Che cos’è ILVA

Che cos'è ILVA

- Nasce nel 1905 a Genova dalla fusione delle principali industrie siderurgiche italiane. Nel 1911 viene creato il Consorzio Ilva.

- Dopo numerose vicende, Ilva nel 1961 si fonde con le Acciaierie di Cornigliano e diventa Italsider.

- Nel 1965 viene inaugurato il complesso di Taranto.
  Riconversione della produzione dell'acciaio.

- Il complesso di Taranto diventa il maggior stabilimento del vecchio continente per la produzione dell'acciaio.

Che cos’è ILVA

- Tra il 1975 ed il 1983 il settore dell’acciaio entra in crisi.
- Italsider viene messa in liquidazione e smembrata.
- Nel 1995 il Gruppo Riva acquista il polo di Taranto, che prende il nome di Ilva.
- «Ilva svenduta».

Il processo “Ambiente Svenduto”

- 2007: forte proteste delle associazioni ambientaliste contro l’ILVA
- 2010: esposto del sindaco di Taranto
- 2010: viene rilasciata una prima AIA
- 2011: la Corte di Giustizia condanna l’Italia per non aver trasposto la Direttiva IPPC
- 2011: rilasciata nuova AIA che permette di proseguire le attività produttive

Il processo “Ambiente Svenduto”

- 2012: 2 perizie, una chimica e una epidemiologica, rivelano dati inquietanti.

- Nel luglio 2012 la magistratura dispone:
  - il sequestro dell’intera «area a caldo» dello stabilimento (confermato dal Tribunale del riesame);
  - L’arresto dei Riva e di alcuni dirigenti.

  Successivamente (novembre 2012) sequestrati anche prodotti finiti e semilavorati

La perizia epidemiologica, in particolare, rivela che «*l'esposizione continuata agli inquinanti dell'atmosfera emessi dall'impianto siderurgico ha causato e causa nella popolazione fenomeni degenerativi di diversi apparati dell'organismo umano che si traducono in eventi di malattia e di morte* (…). *Il quadro sanitario della popolazione di Taranto esposta alle emissioni industriali e impiegata in diversi comparti lavorativi appare compromesso*».

Lo stesso Tribunale di Taranto, in funzione di tribunale del Riesame, ritiene del resto che «*fonte decisiva, preponderante, se non pressoché esclusiva, dell'inquinamento ambientale dell'area di Taranto sia proprio lo stabilimento siderurgico Ilva*».

La perizia rileva come si distinguano tuttavia «effetti acuti» (o di breve periodo), ossia quelli che «*comportano un improvviso aggravamento delle condizioni di salute, che a sua volta comporta il ricovero ospedaliero o il decesso nello stesso giorno o nei giorni immediatamente successivi agli episodi inquinanti*» e gli «*effetti cronici*», in cui il danno alla salute si manifesta nel corso degli anni, attraverso «*la comparsa delle malattie e delle loro complicanze che richiedono il ricorso alle cure ospedaliere e comportano il successivo decesso*».

Quanto agli effetti acuti vengono evidenziati, nei quartieri di Tamburi e di Borgo, negli anni 2004-2010, «*91 decessi, 160 ricoveri per malattie cardiache e 219 ricoveri per malattie respiratorie, attribuibili alle emissioni derivanti dagli impianti industriali*…»; quanto invece agli effetti cronici vengono registrati, negli anni 1998-2008, «*386 decessi* (…), *237 casi di tumore maligno* (…), *247 eventi coronarici con ricorso a ricovero ospedaliero* (…), *937 casi di malattie respiratorie* (…), *in gran parte nella popolazione di età pediatrica*».

Il processo “Ambiente Svenduto”

- Novembre 2012 viene rilasciata una nuova Aia
- Dicembre 2012: Governo emana decreto cd. *ad Ilvam* per sbloccare lo stabilimento
- La Procura di Taranto solleva conflitto di attribuzioni
- La Corte costituzionale dichiara legittimo il decreto

Il processo “Ambiente Svenduto”

- Nel 2013 i cittadini di Taranto propongono un *referendum* consultivo per la chiusura dello stabilimento
- Maggio 2013: maxisequestro finalizzato a confisca per equivalente (poi annullato)
- Giugno 2013: il Governo commissaria la società
- Ottobre 2013: si chiudono le indagini preliminari
- Dal gennaio 2015 la società è in amministrazione straordinaria

Il processo “Ambiente Svenduto”

- Luglio 2015: Rinvio a giudizio
- Dicembre 2015: Annullamento del decreto che dispone il giudizio
- Febbraio 2016: Nuovo rinvio a giudizio

Ulteriori sviluppi

- Giugno 2017: *Am InvestCo Italy srl* vince il bando per l'acquisizione del Gruppo ILVA («scudo penale»). Stipulato contratto quadro per affitto/successivo acquisto.
- Luglio 2017: rinvio a giudizio per la morte di un operaio avvenuta nel settembre 2016.
- 24 gennaio 2019: la Corte EDU condanna l'Italia (*Cordella c. Italia*).
- 8 febbraio 2019: il GIP di Taranto solleva questione di legittimità costituzionale in merito allo scudo penale.
- 9 ottobre 2019: la Corte restituisce gli atti al GIP.

Ulteriori sviluppi

- Aprile 2019: Decreto crescita riduce l'ambito di applicazione dello «scudo penale» e ne proroga l'efficacia fino a settembre 2019.
- Maggio 2019: si avanza ipotesi di eliminare lo «scudo penale».
- Settembre 2019: Decreto Imprese proroga nuovamente fino a scadenza piano ambientale. In sede di conversione stralciate previsione dello «scudo penale» e la relativa proroga.
- Novembre 2019: ArcelorMittal dichiara ai commissari di volere recedere dal contratto di affitto/acquisto.

I significati del processo all'ILVA

- Processo a un *modo di produzione*

  (massimizzazione del profitto a discapito della salute e dell'ambiente)

- Processo a un *tipo di produzione*

  (l'industria siderurgica non è sostenibile)

I significati del processo all'ILVA

- Processo ai poteri dello Stato

  Scontro tra magistratura e governo
- Processo a un sistema di potere
  - Avvocati
  - Consulenti
  - Ispettori di Polizia ecc.
  - *Sindaco di Taranto*
  - *Presidente della Provincia*
  - *Presidente della Regione*
  - *Assessori della Provincia e della Regione*
  - *Dirigenti ARPA e IPCC-AIA*

I capi di imputazione

- Associazione per delinquere (416 c.p.) finalizzata a commettere delitti contro:
  - l'incolumità pubblica
  - la pubblica amministrazione
- Contravvenzioni ambientali
- Danneggiamenti
- Responsabilità amministrativa per omicidio e lesioni colpose (d.lgs. 231/2001)
- …

Associazione per delinquere

Fattispecie associativa ex art. 416 cp che richiede:

- un vincolo associativo tendenzialmente stabile;
- struttura organizzativa minima;
- programma criminoso indeterminato.

Associazione per delinquere (art. 416 cp.)

- Elemento oggettivo:

  organigramma aziendale coincide in toto con il sodalizio (la famiglia Riva)

- Elemento soggettivo:

  Dolo intenzionale vs. dolo eventuale

Reati scopo contro la pubblica incolumità

- Disastro «innominato» (art. 434 comma 2 cp.)
- Omissione dolosa di cautele antinfortunistiche (art. 437 comma 2 cp.)
- Avvelenamento di acque o sostanze destinate all'alimentazione (art. 439 cp.)

Capo B) artt. 110, 112 n. 1, 434 co. 1 e 2 cp., «*perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, nella gestione dell'Ilva di Taranto operavano e non impedivano con continuità e piena consapevolezza una massiva attività di sversamento nell'aria-ambiente di sostanza nocive per la salute umana, animale e vegetale, diffondendo tali sostanze nelle aree interne allo stabilimento, nonché rurali ed urbane circostanti lo stesso. In particolare, IPA, benzo(a)pirene, diossine, metalli, e altre polveri nocive, determinando gravissimo pericolo per la salute pubblica e cagionando eventi di malattia e morte nella popolazione residente nei quartieri vicini al siderurgico* […]. *In Taranto-Statte dal 1995 al 20.06.2013* […]»

Disastro «ambientale»

- Oggi ha una propria disciplina:
  - Legge 22 maggio 2015, n. 68
  - art. 452-*quater* cp
- Allora si utilizzava il cd. “disastro innominato” previsto dall’art. 434 c.p.: chiunque cagiona il “crollo di una costruzione […] ovvero ***un altro disastro***”

Il disastro innominato

- Problemi di legittimità costituzionale

- Corte cost. n. 327 del 2008

Criteri: teleologico, sistematico, di diritto vivente

«*la nozione di altro disastro* (…) *si connette alla impossibilità pratica di elencare analiticamente tutte le situazioni astrattamente idonee a mettere in pericolo la pubblica incolumità*…»

Disastro innominato

- Condotta: (omesso impedimento di) emissione di polveri e fumo
- Disastro (evento intermedio): non descritto (???)
- Pericolo (evento finale): pericolo per la salute pubblica; evento di malattie e morti (non quantificati)

L'evento: il disastro

- Non descritto nell'imputazione l'evento intermedio, il disastro:

  - Quale l'evento distruttivo di proporzioni straordinarie? (sent. Corte Cost. 327/2008). Evento intermedio implicito.

  Trib. del riesame 2012: "*elevata potenzialità distruttiva dell'ambiente*": mera potenzialità, area del rischio, sufficiente mero rischio per provare evento distruttivo?

  Alternative per descrivere l'evento (all'evento implicito):

  - Violazione di prescrizioni AIA?

  Assorbimento o abuso d'ufficio?

  - Contaminazione di matrici?

  Mero riferimento ad aria e suolo

  - Evento epidemico?

  = riferire secondo studi epidemiologici l'eccesso di mortalità alla condotta (danno ex post per provare la condotta pericolosa ex ante)

La condotta: i valori soglia

- No riferimento a valori soglia o altre prescrizioni nemmeno con riferimento alla condotta
- Emissioni lecite?
- Giurisprudenza (art. 674 c.p.) - Valori soglia come:
  - Elementi negativi del fatto tipico: il mancato superamento della soglia determina l'irrilevanza della condotta («*nei casi non consentiti dalla legge*»)
  - Clausola di antigiuridicità speciale: antinomia e bilanciamento (norma Aia vs norma che sanziona superamento del valore soglia)
  - Perimentazione del rischio consentito (Donini)

Capo C) art. 110, 112 n. 1, 437 co. 1 e 2 c.p., «*perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, omettevano di collocare e comunque omettevano di gestire in maniera adeguata impianti ed apparecchiature idonee ad impedire lo sversamento di una quantità imponente di emissioni diffuse e fuggitive in atmosfera, nocive per la salute dei lavoratori, emissioni derivanti dall'area parchi, dall'area cokeria, dall'area agglomerato, dall'area acciaieria, nonché dall'attività di smaltimento operata nell'area e che si diffondevano sia all'interno dello stabilimento siderurgico, ma anche nell'ambiente urbano circostante, con grave pericolo per la salute dei lavoratori che subivano altresì eventi di danno alla salute stessa (malattia e morte)* […]. *In Taranto-Statte dal 1995 al 20.6.2013* […]»

L’omissione di cautele (art. 437.2 cp.)

- Mancata adozione di strumenti ed apparecchiature atti ad impedire lo sversamento di polveri e fumi
- Comma 2: *se dal fatto deriva un disastro o un infortunio*
- Manca nuovamente la descrizione del disastro!
- Disastro interno vs. disastro esterno?

Capo H), artt. 110, 112 n. 1, 439 c.p., «*perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, attraverso l'attività di sversamento delle sostanze nocive di cui ai precedenti capi di imputazione, provocavano e comunque non impedivano la contaminazione dei terreni ove insistevano diverse aziende agricole locali* […], *in tal guisa cagionando l'avvelenamento da diossina di circa 2217 capi di bestiame destinati all'alimentazione diretta e indiretta coi loro derivati, a seguito delle attività di pascolo esercitata nelle suddette aziende, con conseguente abbattimento dei predetti capi di bestiame perché contaminai da diossina e PCB e quindi pericolosi per la salute umana […]. In Taranto- Statte dal 1995 al 20.06.2013* […]»

Capo l), art. 110, 112 n. 1, 439 c.p., «perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, attraverso l'attività di sversamento delle sostanze nocive di cui ai precedenti capi di imputazione, provocavano e comunque non impedivano la contaminazione dello specchio acqueo del Primo Seno del Mar Piccolo di Taranto ove insistevano numerosi impianti di coltivazione di mitili […] di tal guisa cagionando l'avvelenamento da diossina, PCB e metalli pesanti di diverse tonnellate di mitili che venivano distrutti per ragioni sanitarie in quanto pericolosi per la salute umana […]. In Taranto-Statte dal 1995 al 20.06. 2013 […]».

L’avvelenamento (art. 439 cp.)

- Superamento valori soglia?
- Elevate dosi di Diossina e Policlorobifenili (PCB) determinano la distruzione di numerosi capi di bestiame e mitili
- «Direttamente destinate all’alimentazione»?
- Logica precauzionale
- La fauna come “matrice”

I grandi assenti: morti e malati

- Morti e malati non compaiono come elemento costitutivo di alcuna fattispecie
- Servono a provare il pericolo *ex ante* tramite la prova del danno *ex post*
- Tribunale del Riesame: morti e feriti hanno finalità descrittiva (*ad abundantiam)*

Perché sono assenti?

- Il problema della causalità
  - Causalità generale e individuale
  - Esclusione dei fattori alternativi
  - Difficoltà probatorie

Responsabilità amministrativa da reato

- D.lgs. 231 del 2001
- Le persone giuridiche non possono essere penalmente responsabili
- Sanzioni «amministrative» in caso di reati
  - Catalogo dei reati presupposto
  - Nell'interesse o a vantaggio dell'ente
  - Soggetti apicali/dipendenti

Responsabilità amministrativa da reato

- Sequestro preventivo finalizzato alla confisca

per equivalente (art. 19) di prezzo e profitto

  - Inizialmente per RIVA FIRE (controllante) e ILVA (controllata)
  - Poi esteso dal GIP anche ad altre società controllate da ILVA

- Cassazione censura:
  - Estensione è atto abnorme in quanto non proposta dal PM
  - Somma confiscata non rappresenta profitto dei reati contestati

Responsabilità amministrativa da reato

- L’associazione per delinquere è finalizzata a reati che non rientrano nel catalogo.

- Le contravvenzioni ambientali sono state inserite solo nel 2011, e non hanno generato introiti positivi ma al più un risparmio di spesa.