



SOCIETÀ ITALIANA PER LO STUDIO DELLA STORIA CONTEMPORANEA  
*Seminario nazionale sulla storia italiana del secondo dopoguerra 1943-1994*

2° INCONTRO, BOLOGNA, VENERDÌ 12-SABATO 13 MARZO 2010

www.sissco.it

## **Seminario nazionale Sissco sulla storia italiana del secondo dopoguerra – 2° incontro**

### **Il disastro di Seveso e la solidarietà nazionale (summary)**

*Bruno Ziglioli (Università di Pavia)*

Il disastro di Seveso del 10 luglio 1976 ha rappresentato un punto di svolta nel processo di formazione di una cultura ambientalista a livello italiano ed europeo e ha contribuito a una prima evoluzione nell'atteggiamento delle autorità politiche verso i temi ecologici. Più in generale, l'incidente dell'Icmesa portò le istituzioni e i cittadini a confrontarsi con una serie di questioni scottanti e per certi aspetti inedite sotto il profilo giuridico, sociale, economico e morale, in un contesto molto confuso e incerto sotto il profilo degli interventi pubblici. Si intersecarono alcuni temi potenzialmente dirompenti per il fragile equilibrio politico di allora e per un assetto regionale non ancora rodato.<sup>1</sup>

Fra questi, per esempio, il problema dell'aborto. Con un anticipo di due anni rispetto all'approvazione della legge 194/78, la Regione Lombardia autorizzò i medici a praticare l'aborto terapeutico sulle donne di Seveso esposte alla diossina perché anche lo stress psicologico, derivante dalla possibile nascita di bambini con malformazioni, venne considerato come un grave danno per la salute della madre.<sup>2</sup>

Questa decisione divise la Democrazia cristiana e provocò forti polemiche nel mondo cattolico. Gli equilibri politici regionali furono messi in discussione: il tentativo di trapiantare la formula della solidarietà nazionale in Regione, cautamente portato avanti dal presidente democristiano Golfari attraverso l'esperimento della cosiddetta "giunta aperta", fu duramente

---

<sup>1</sup> Per una sintetica ricostruzione del disastro v. B. Ziglioli, *Il disastro di Seveso tra ecologia e politica*, in "Storia e Futuro" 18, (2008), [http://www.storiaefuturo.com/it/numero\\_18/articoli/1\\_disastro-seveso-ecologia~1209.html](http://www.storiaefuturo.com/it/numero_18/articoli/1_disastro-seveso-ecologia~1209.html); S. Luzzi, *Il virus del benessere. Ambiente, salute, sviluppo nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 140-155; L. Centemeri, *Ritorno a Seveso. Il danno ambientale, il suo riconoscimento, la sua riparazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2006, pp. 9-59.

<sup>2</sup> B. Ziglioli, *Il disastro di Seveso...*, cit.; G. Scirè, *L'aborto in Italia. Storia di una legge*, Bruno Mondadori, Milano, 2008, pp. 108-114. V. anche M. Ferrara, *Le donne di Seveso*, Editori Riuniti, Roma, 1977, un libro-inchiesta coevo agli eventi.

osteggiato dalla destra del partito a partire proprio dal tema degli aborti. Dissensi interni tra i cattolici si manifestarono inoltre sui metodi da adottare per la bonifica del territorio contaminato.<sup>3</sup>

Il Partito comunista mantenne una posizione prudente e cercò di evitare, da un lato, che si producessero eccessive lacerazioni nel rapporto con la Dc e, dall'altro, che fossero riviste o censurate le deliberazioni assunte dalla giunta lombarda in materia di interruzione di gravidanza. Si trattava di temi sui quali i due maggiori partiti si trovavano a disagio, perché logoravano i fili della loro difficile collaborazione e davano spazio a quelle forze conflittuali che la visione organicista sottesa alla solidarietà nazionale si proponeva di contenere.

La Commissione parlamentare di inchiesta sul disastro di Seveso, istituita nel 1977, rispecchiò in modo intelligibile quelle linee di frattura ma nel contempo rese evidente il tentativo di attenuare i contrasti tra le forze che sostenevano il governo, con il voto favorevole o con l'astensione. Furono chiamati a farne parte soprattutto parlamentari lombardi che già in precedenza si erano di occupati dell'accaduto, esprimendo le diverse posizioni a cui si è accennato. Inoltre, non a caso, vennero inseriti nella Commissione anche i principali relatori del progetto di legge sull'interruzione volontaria della gravidanza, sia di maggioranza (Giovanni Berlinguer, Pci) sia di minoranza (Bruno Orsini, Dc).

Il 19 luglio 1978 la Commissione di inchiesta approvò all'unanimità una relazione conclusiva da trasmettere ai presidenti dei due rami del Parlamento.<sup>4</sup> Se si considerano tutte le tensioni e le divisioni indotte dall'incidente di Seveso, il generale accordo che le forze politiche presenti in Commissione manifestarono con il loro voto può apparire sorprendente. E in effetti l'unanimità risultò essere più apparente che reale. Almeno due temi avevano rischiato di dividere la Commissione: l'aborto e la bonifica. La maggioranza dei commissari, e le sinistre in special modo, avevano cercato di evitare che l'organo di inchiesta si occupasse di tali questioni: esso si sarebbe dovuto limitare a una registrazione notarile dei fatti, senza esprimere alcuna valutazione in proposito. Oltre alle conseguenze che una eventuale censura parlamentare avrebbe provocato all'interno della giunta lombarda e negli equilibri di corrente della Dc, una spaccatura della Commissione avrebbe potuto avere delle ripercussioni sull'iter di quella che sarebbe diventata la legge 194 e sul delicatissimo compromesso che ne stava alla base. Di più: un inciampo nel percorso della legge sull'aborto avrebbe rischiato di mettere in serio pericolo la tenuta dell'intera politica di solidarietà nazionale. La maggioranza dell'organo mantenne perciò un atteggiamento estremamente cauto, ritenendo che questi problemi andassero risolti in altro modo e in altra sede: nel caso dell'aborto, attraverso la regolamentazione legislativa in via di approvazione.

L'obiettivo di alcuni commissari democristiani, ostili alla solidarietà nazionale, era invece proprio quello di dare uno scossone a tutti questi precari bilanciamenti. In particolare gli esponenti di

---

<sup>3</sup> B. Ziglioli, *Il disastro di Seveso...*, cit.

<sup>4</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sulla fuga di sostanze tossiche avvenuta il 10 luglio 1976 nello stabilimento Icmesa e sui rischi potenziali per la salute e per l'ambiente derivanti da attività industriali, *Relazione conclusiva* (Atti Parlamentari, VII Legislatura, Doc. XXIII n. 6), Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Roma 1978.

Ci Andrea Borruso e della corrente “Forze Nuove” Antonio Marzotto Caotorta cercarono ripetutamente di obbligare la Commissione di inchiesta a occuparsi di aborto e di bonifica, proprio per tentare di provocare uno scontro politico e far riemergere le diverse posizioni sopite.<sup>5</sup> Il perseguimento da parte di alcune correnti democristiane di una “strategia del conflitto” nei confronti della solidarietà nazionale ebbe termine con il sequestro Moro, quando la Dc formalmente si ricompattò di fronte all’attacco al cuore dello Stato e del partito.<sup>6</sup> Anche all’interno della Commissione di inchiesta gli interventi polemici in tema di aborto e di bonifica si fecero più radi, fino a cessare del tutto nel mese di aprile 1978. D’altra parte, l’approvazione definitiva della legge sull’interruzione volontaria della gravidanza, tra la metà di aprile e l’inizio di maggio, chiuse qualsiasi spazio di polemica verso le decisioni assunte dalla Regione.

Nel tentativo di ricucire le lacerazioni indotte dall’incidente di Seveso, la presidenza della Commissione cercò di concentrare l’attenzione dell’organo parlamentare su aspetti dell’inchiesta capaci di coagulare il maggior consenso possibile tra le forze politiche. La ricerca delle responsabilità dell’incidente si prestava bene allo scopo per due ragioni. Innanzitutto si trattava di sottolineare in modo inequivoco le colpe di una azienda straniera, la quale avrebbe potuto facilmente sottrarsi a un rigoroso accertamento, tanto più di fronte alle lungaggini dell’inchiesta giudiziaria. In secondo luogo l’indicazione di precise responsabilità risultava funzionale al recupero della fiducia dei cittadini nei riguardi delle istituzioni, dopo un disastro che aveva messo a nudo gravi inadeguatezze dei pubblici poteri. Sul tema delle responsabilità la Commissione sviluppò le valutazioni più originali; e del resto, proprio questo aspetto dell’inchiesta meritò la maggiore attenzione sotto il profilo mediatico.

I punti di più aspro contrasto politico, dei quali si era ampiamente (e animatamente) discusso nel corso dei lavori, furono elusi: nella relazione conclusiva se ne trovano pochissime tracce. La Commissione non sviluppò valutazioni autonome sulle questioni controverse, ma si limitò a raccogliere, ordinare e trasmettere al Parlamento, a fini conoscitivi, le risultanze e le valutazioni di altri organismi tecnici, scientifici o amministrativi. In questo modo, nel testo ufficiale presentato dalla Commissione al termine dei lavori, si resero apparentemente neutri tutti i problemi maggiormente suscettibili di creare conflitto. D’altra parte che si trattasse di un compromesso precario, tale da non contenere e tanto meno annullare le differenze profonde e sostanziali, lo si comprese subito, sin dal momento della conferenza stampa di presentazione del documento.

In quegli anni convulsi si confrontarono, dentro e fuori le istituzioni, due visioni diametralmente opposte della società e dello spazio politico. Da un lato vi era la concezione organicista propria del Pci di Berlinguer, ma in sintonia con la *Weltanschauung* di una parte della Dc, che tendeva a una gestione acconfittuale della politica: in una democrazia difficile come quella

---

<sup>5</sup> B. Ziglioli, *Il disastro di Seveso...*, cit.; id., *La Commissione parlamentare di inchiesta “Icmesa”*, in A. Cutrera, G. Pastorelli, B. Pozzo (a cura di), *Seveso trent’anni dopo: la gestione del rischio industriale*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 43-85

<sup>6</sup> A. Giovagnoli, *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 59-64.

italiana – caratterizzata, all’inizio degli anni Settanta, da una accentuata polarizzazione e da un rafforzamento delle posizioni estreme – il conflitto, per quanto regolato, non veniva considerato un elemento fisiologico, necessario e positivo, come avrebbe voluto una visione liberaldemocratica; esso andava invece esorcizzato e contenuto attraverso l’intesa tra le masse rappresentate dai tre grandi partiti popolari.<sup>7</sup>

Dall’altro lato si manifestò con forza un complesso di diverse concezioni per così dire “conflittualiste” della politica, che riflettevano divaricazioni e scontri socialmente diffusi, multiformi e frammentati. Nelle loro forme più estreme, esse si esprimevano con la violenza politica diffusa e con il terrorismo di destra e di sinistra, ma coinvolgevano anche i canali rivendicativi tradizionali (si pensi al proliferare dei sindacati autonomi e dei gruppi “di base”) e le nuove forme di mobilitazione (come nel caso del movimento femminista). Si trattava di movimenti in parte esterni all’universo del discorso politico tradizionale: per questa ragione le domande di cui si facevano portavoce trovavano notevole difficoltà a essere rappresentate nel sistema.<sup>8</sup>

La frammentazione dei conflitti e delle domande sociali rende molto complesso il problema di elaborare una sintesi storiografica del decennio. È stato infatti osservato che la storia italiana degli ultimi anni non può più essere ricondotta semplicemente alla storia del “quadro politico”;<sup>9</sup> è però anche vero che le dinamiche alternative a quella organicista non si manifestarono solo fuori dal Parlamento e dalle istituzioni rappresentative. Il piccolo Partito radicale introdusse nell’agenda politica tematiche nuove e utilizzò modalità di azione assolutamente inedite per l’Italia,<sup>10</sup> mentre il gruppo di Democrazia proletaria cercò di farsi portavoce in sede parlamentare delle rivendicazioni della cosiddetta “nuova sinistra”. Nel mondo cattolico la propensione organicista, pur presente, era tenuta a freno da una radicata innervatura liberale che attraversava tutta la Dc,<sup>11</sup> per non parlare delle sue frange apertamente conservatrici, della destra d’ordine e “giscardiana” di Massimo De Carolis, e della crescente influenza di associazioni come Cl. Il Partito socialista, dal canto suo, dopo la sconfitta elettorale del 1976, iniziò un percorso di netto cambiamento delle proprie coordinate politico-culturali, che lo porterà in tempi molto brevi a riaffermare una linea autonomista e a ricercare spazi politici nuovi, individuati «in un area ostile ai comunisti con motivazioni antistataliste, antiorganiciste, libertarie e garantiste, attinte a larghe mani dal patrimonio vecchio e nuovo della cultura laica».<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> P. Ignazi, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 46-47.

<sup>8</sup> D. Della Porta, *Il terrorismo di sinistra*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 81.

<sup>9</sup> In questo senso si è espresso S. Lupo nel suo intervento al primo incontro del Seminario Nazionale sulla Storia Italiana nel secondo dopoguerra, organizzato dalla Sisso, Bologna 11-12 giugno 2009.

<sup>10</sup> P. Ignazi, *Il potere dei partiti...*, cit., pp. 48-49.

<sup>11</sup> Ivi, p. 78.

<sup>12</sup> S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell’ago. Craxi, il partito socialista e la crisi della Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 66.

Moro era certamente consapevole del crescente scollamento tra partiti e società: riteneva però che uno sforzo di coesione del sistema partitico potesse riallacciare il legame.<sup>13</sup> Allo stesso modo il Pci, esercitando la funzione “pedagogica” nei confronti delle masse che storicamente si attribuiva, si proponeva come “freno” alla spontaneità dei movimenti sociali.<sup>14</sup> Dall’incontro di queste due visioni prese avvio un tentativo di dare risposte alla società in cambiamento. In quegli anni si produsse in effetti un notevole sforzo riformatore (il trasferimento dei poteri alle regioni, i provvedimenti per il contenimento dell’inflazione, la legge sulla riconversione industriale, la legge sulla malattia mentale, l’istituzione del servizio sanitario nazionale, la legge sull’equo canone, il piano decennale per l’edilizia residenziale). A simili risultati le forze della maggioranza parlamentare pervennero attraverso faticosissime opere di mediazione, spesso messe a repentaglio dalle manovre di quei settori della Dc che si mantenevano ostili alla solidarietà nazionale. La stessa legge 194/1978 sull’interruzione volontaria della gravidanza fu, come si è detto, il frutto di un laborioso compromesso che attirò sulla Dc la collera delle gerarchie ecclesiastiche, e sul Pci quella del movimento femminista.<sup>15</sup> Tale tentativo riformatore scontò uno iato profondo tra le speranze riposte dai comunisti nel compromesso storico, i concreti risultati ottenuti, e le tensioni e i rivolgimenti in atto nella società, tanto da sminuirne la portata e l’importanza agli occhi dell’opinione pubblica.<sup>16</sup>

La vicenda della Commissione parlamentare di inchiesta – e l’intera vicenda del disastro di Seveso – costituisce un indicatore eloquente, per quanto parziale, delle dinamiche proprie di quel delicato passaggio politico-istituzionale, della sua capacità di produrre soluzioni di compromesso e della sua tendenza a eludere i potenziali elementi di divisione e di conflitto. Per avere una visione complessiva occorre estendere l’analisi alle altre questioni “calde” e alle riforme cui si è accennato sopra, cercando di ricostruire la storia di una legislatura durante la quale il Parlamento visse in una condizione di continua eccezionalità, dapprima per le spossanti dinamiche della solidarietà nazionale, poi per la contestazione giovanile e per l’emergenza terroristica, quindi per l’ostruzionismo dei radicali che – nel corso del sequestro Moro – bloccarono a lungo l’attività legislativa.<sup>17</sup>

Il rapimento e l’omicidio dello statista democristiano rappresentarono un punto di svolta, producendo un duplice effetto, apparentemente contraddittorio, sulla politica e sulle istituzioni: da un lato, l’unità di azione delle forze che sostenevano il governo sembrò consolidarsi, nel tentativo di limitare i contrasti di fronte alla minaccia brigatista; dall’altro, l’atteggiamento di Craxi e del

---

<sup>13</sup> F. Malgeri, *La Democrazia cristiana*, in *L’Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. III: F. Malgeri, L. Paggi (a cura di), *Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 46-56. La consapevolezza di Moro in relazione allo scollamento in atto tra sistema partitico e società è stata inoltre sottolineata da M. Salvati nel primo incontro del Seminario Nazionale sulla Storia Italiana nel secondo dopoguerra, organizzato dalla Sissco, Bologna 11-12 giugno 2009.

<sup>14</sup> G. De Luna, *Le ragioni di un decennio. 1969-1979. Militanza, violenza, sconfitta, memoria*, Feltrinelli, Milano, 2009, p. 99.

<sup>15</sup> G. Scirè, *L’aborto in Italia...*, cit., pp. 169-174; G. Galli, *Mezzo secolo di Dc. 1943-1993: da De Gasperi a Mario Segni*, Rizzoli, Milano, 1993, p. 324.

<sup>16</sup> P. Ginsborg, *Storia d’Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, Einaudi, Torino, 1989, pp. 530-531.

<sup>17</sup> A. Giovagnoli, *Il caso Moro...*, cit., p. 16.

cosiddetto “partito umanitario” introdusse profonde incrinature tra le forze della solidarietà nazionale, dalle quali riemersero tutte le spinte divergenti sopite durante i cinquantacinque giorni del sequestro. Come è stato scritto, «al di là delle intenzioni dei suoi membri, con il rapimento e l’assassinio di Moro, il terrorismo delle Brigate rosse si rivelò funzionale ai disegni di quanti sul piano interno e su quello internazionale volevano fermare l’esperienza della solidarietà nazionale: dagli americani ai sovietici, dalla destra democristiana alla base comunista, da Craxi a Pannella»<sup>18</sup>.

È però necessario sciogliere alcuni nodi tuttora irrisolti della travagliata esperienza della solidarietà nazionale, la quale spesso viene totalmente ricondotta alla tragedia che ne segnò il cammino. Invece, sul piano storiografico, occorre approfondire le ragioni del suo fallimento politico, e soprattutto comprendere meglio i motivi della sua percezione negativa da parte di un’opinione pubblica in parte ancora molto politicizzata, anche se ormai largamente proiettata verso il cosiddetto “riflusso” degli anni Ottanta.

---

<sup>18</sup> Id., *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996, p. 190.