

## Capire l'emergenza rifiuti a Napoli. Un'introduzione

di Gabriella Corona e Maurizio Franzini

L'emergenza rifiuti in Campania, che ha avuto il suo culmine all'inizio del 2008, ha occupato per lungo tempo e con grande risalto i principali mezzi di comunicazione di massa ed è stata variamente utilizzata per riproporre un'immagine di Napoli e della regione coerente con alcuni collaudati stereotipi: la diffusa mancanza di senso civico, il ruolo della criminalità organizzata e i suoi legami con la politica locale.

Gli stereotipi sono frammenti di realtà elevati a manifestazione unica di quest'ultima che servono, tra l'altro, a sollevare dal compito di impegnarsi come sarebbe richiesto nella ricerca di spiegazioni adeguate per fenomeni complessi, come quello che qui si tratta. Esso ha avuto una lunga incubazione che chiama in causa molteplici fattori, incluse alcune caratteristiche del modello di sviluppo che ha dominato negli scorsi decenni.

Questo fascicolo di «Meridiana» si propone di contribuire a dare degli eventi culminati nella «tragedia» dell'inizio del 2008 una spiegazione adeguata alla loro complessità, richiamando i molteplici aspetti di cui si è detto e cercando, però, di evitare un'elencazione indistinta che trasformi la complessità in una non-spiegazione e in un occultamento delle responsabilità.

Il nostro punto di partenza è una ricostruzione degli accadimenti più significativi che permetterà anche di individuare una serie di punti critici su quali si soffermano, richiamando i vari contributi in cui consiste questo fascicolo, le pagine successive di questa *Introduzione*.

### 1. Verso la «tragedia»

Tra la fine del 2007 e i primi mesi del 2008 molte aree urbane della Campania vengono sommerse dai rifiuti e centinaia di migliaia di tonnellate di spazzatura (si stima che complessivamente siano 350.000) si

accumulano sulle strade. Si tratta di una crisi gravissima che si protrae fino alla primavera, anticipata, peraltro, da quelle del 2001, del 2002, del 2006 e della stessa estate del 2007. Questa crisi, che non conosce precedenti in Italia, attira l'attenzione delle principali testate internazionali e rimbalza con le sue immagini sulle televisioni di tutto il mondo. Ma è stata soprattutto la provincia di Napoli con la sua conurbazione composta di novantadue comuni a soffrire maggiormente dei suoi effetti. Con un numero di abitanti superiore alla metà dell'intera popolazione campana ed una superficie di poco più di mille chilometri quadrati, questa provincia registra una tra le densità demografiche più alte d'Europa. Qui la produzione dei rifiuti è secondo i dati Ispra del 2008 riferiti al 2007 di 1.666.366 tonnellate di rifiuti all'anno. Un dato che salta all'occhio se lo si confronta con le altre provincie campane dove si registrano 162.764 tonnellate per Avellino, 112.302 per Benevento, 418.967 per Caserta e 492.336 per Salerno.

Questi eventi hanno una lunga storia alle loro spalle. Il punto di partenza può, forse, essere datato l'11 febbraio 1994 quando il governo allora presieduto da Carlo Azeglio Ciampi emette un decreto con il quale dichiara lo stato di emergenza. Nel novembre dell'anno precedente il presidente della regione aveva richiesto provvedimenti straordinari per porre sotto controllo la situazione di grave rischio igienico, sanitario e ambientale che si era venuta a creare a causa della chiusura e della saturazione delle discariche. Nel dicembre del 1993, una delibera della giunta regionale della Campania, sottolineava che i 2/3 della produzione di rifiuti urbani venivano inviati a discariche gestite da ditte private i cui impianti di smaltimento, situati nelle provincie di Napoli e di Caserta, erano in via di esaurimento delle capacità consentite. Dunque, siamo di fronte a un problema dalle lontane origini e largamente annunciato.

La soluzione adottata con il decreto del febbraio del 1994 consiste nel nominare il prefetto di Napoli commissario straordinario all'emergenza nel settore dei rifiuti urbani. In attesa dell'emanazione di un piano regionale, il prefetto si sarebbe dovuto occupare della loro gestione quotidiana. Si tratta di un provvedimento frequentemente adottato in situazioni analoghe: le autorità prefettizie sono state investite di funzioni commissariali in questa materia anche in Puglia nel 1994, in Calabria nel 1997 e in Sicilia nel 1999. In tutte e quattro le regioni, sarebbero poi stati attribuiti ai commissari straordinari ambiti di competenza anche sui rifiuti speciali e pericolosi, sulle bonifiche e sulla tutela delle acque. Nel marzo del 1996, il governo nazionale decide un secondo commissariamento che si affianca a quello prefettizio, nominando commissario straordinario di governo il presidente della regione e affidandogli un

ruolo centrale per l'avvio di una gestione moderna ed efficiente dei rifiuti. Negli ultimi anni del decennio, le autorità prefettizie acquisiscono una piena conoscenza della situazione critica delle discariche che entro il marzo del 2000 avrebbero cessato l'attività nella provincia di Napoli, Caserta e Benevento, entro l'agosto dello stesso anno nella provincia di Salerno e entro la fine del 1999 in quella di Avellino.

È in questo contesto che, in ottemperanza con la normativa e nel rispetto delle indicazioni del governo, nel dicembre del 1996, viene pubblicato il piano regionale dei rifiuti. Elemento distintivo del piano è la previsione della costruzione di cinque impianti di termodistruzione.

Nel luglio dell'anno seguente viene poi approvato un adeguamento al piano per tenere conto delle novità introdotte con il decreto Ronchi del febbraio dello stesso anno<sup>1</sup>. E così l'ordinanza del marzo del 1998 prevede la costruzione di sette impianti Cdr (combustibile da rifiuto destinato a essere incenerito) e due termovalorizzatori che dalla lavorazione di questo combustibile avrebbero dovuto ottenere energia. Una scelta dunque molto diversa da quella prevista dalla prima stesura del piano. In questa ordinanza il ministro dell'Interno dà facoltà al commissario straordinario di stipulare, entro 120 giorni e a seguito di procedure di gara conformi alla normativa comunitaria, contratti con operatori industriali che si sarebbero impegnati a realizzare il piano. Successivamente vengono approvati i bandi di gara per la costruzione, nella provincia di Napoli, di tre impianti Cdr e di un inceneritore e, nelle altre provincie, di quattro impianti e di un altro inceneritore.

Nel dicembre del 1998 la gara d'appalto viene vinta dall'Ati (Associazione temporanea di imprese) Fisia-Impregilo. Nel frattempo, all'inizio del 1999 Andrea Losco subentra a Antonio Rastrelli, come presidente della regione e come commissario all'emergenza rifiuti. L'anno seguente sarà, a sua volta, sostituito da Antonio Bassolino che rimarrà commissario fino al 2004. Sarà lui a firmare, nel giugno 2000 e nel settembre 2001, i contratti per lo smaltimento dei rifiuti nella provincia di Napoli e nelle altre provincie della Campania. Nel frattempo vengono approvati i collaudi provvisori, e in alcuni casi anche definitivi, degli impianti Cdr di Pianodardine, Giugliano, Caivano, Santa Maria Capua Vetere, Tufino, Casalduni e Battipaglia. Nella realtà, però, gli impianti manifestano problemi tecnici e non sono in grado di produrre Cdr a norma.

<sup>1</sup> Il Presidente della giunta regionale della Campania-commissario di governo, *Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti in Campania*, Bollettino ufficiale della regione Campania, numero speciale del 14 luglio 1997.

Inoltre, la ditta appaltatrice viene meno all'impegno contrattuale di favorire il recupero energetico in altri impianti nel periodo precedente la costruzione dei termovalorizzatori previsti. Questo insieme di circostanze è all'origine del progressivo accumularsi – soprattutto presso gli impianti, i siti di stoccaggio e le piazzole – delle cosiddette ecoballe, cioè combustibile da rifiuto e spesso rifiuto vero e proprio impacchettato in grossi teli di plastica. Questo processo sarebbe presto diventato incontenibile assumendo il carattere di manifestazione più evidente e simbolo dell'emergenza rifiuti<sup>2</sup>.

Già nei primi mesi del 2006 si ha la prima grave emergenza: migliaia di tonnellate di spazzatura non riescono a trovare una destinazione. Nel corso del 2007 la situazione si va aggravando, e soprattutto l'area metropolitana di Napoli conosce numerosi momenti critici. L'intermittente disponibilità degli impianti Cdr, i ritardi nell'apertura del termovalorizzatore di Acerra e le difficoltà di impiego delle discariche sia vecchie che nuove – Montesarchio, Lo Uttaro, Terzigno, Serre, Pianura e varie altre – su cui le cronache dei giornali ci hanno dettagliatamente informato, riducono pericolosamente le opportunità di smaltire l'incessante produzione di rifiuti. Le costose spedizioni dei rifiuti in altre regioni – per esempio in Puglia, in Sicilia, in Piemonte, in Lombardia – o in altri Paesi – soprattutto in Germania – non costituiscono alternative sempre disponibili e, soprattutto, non sono in grado di dare soluzione definitiva al problema. In Campania ci sono a tutt'oggi da smaltire ecoballe per circa 6 milioni di tonnellate.

Tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008 la crisi si fa ancora più acuta e, soprattutto, si protrae rendendo la situazione di emergenza una drammatica normalità. L'11 gennaio del 2008, il presidente del consiglio, Romano Prodi, firma l'ordinanza con la quale il prefetto Gianni De Gennaro viene nominato commissario delegato per il superamento dell'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti in Campania. Il suo compito è quello di attivare i siti da destinare a discarica e di individuare altri, aggiuntivi e sostitutivi, per lo stoccaggio e lo smaltimento.

Il governo centrale diviene, così, l'attore principale in questa vicenda sempre più complessa. Nelle motivazioni dell'ordinanza si fa riferimento all'estrema gravità della situazione emergenziale, alle tensioni sociali che impediscono la localizzazione degli impianti, con danni per

<sup>2</sup> Per la ricostruzione di queste vicende si vedano A. Iaculli, *Le vie infinite dei rifiuti. Il sistema campano*, Rinascita edizioni, Roma 2008 e P. Rabitti, *Ecoballe. Tutte le verità su discariche, inceneritori, smaltimento abusivo dei rifiuti. Testimonianza shock su Napoli e Campania*, Aliberti editore, Roma 2008.

la salute delle popolazioni, e alla conseguente necessità di procedere allo smaltimento dei rifiuti giacenti o sversati sulle strade. Al prefetto sono dati poteri di deroga alla normativa in materia ambientale, paesaggistico-territoriale e igienico-sanitaria e può fare ricorso alla forza pubblica e alle forze armate per la preparazione e la protezione dei siti, la raccolta e il trasporto dei rifiuti.

La crisi conosce una svolta decisiva anche grazie all'apertura delle due discariche di Savignano Irpino e Sant'Arcangelo Trimonte. Con il decreto legge del 23 maggio dello stesso anno, dopo la formazione di un nuovo governo presieduto da Silvio Berlusconi, in seguito alla vittoria elettorale di una coalizione di centro/destra, viene istituito un sottosegretariato di Stato all'Emergenza rifiuti al quale sono attribuiti non solo poteri di deroga alle disposizioni legislative in materia ambientale, ma anche poteri straordinari di gestione. In particolare, il decreto introduce l'ipotesi di reato penale per chiunque impedisca o renda più difficile introdursi nei siti e negli impianti dichiarati aree di interesse strategico nazionale o per chi ostacoli la complessiva gestione dei rifiuti. Per la vigilanza e la protezione di queste aree possono essere impiegate le forze armate e le forze di polizia. Si attribuisce alla procura della Repubblica, presso il tribunale di Napoli, la competenza esclusiva di accertare i reati ambientali su tutto il territorio della Campania. Il decreto prevede che i rifiuti possano essere smaltiti non solo presso le discariche di Sant'Arcangelo Trimonte, Savignano Irpino e Serre rispettivamente nelle provincie di Benevento, Avellino e Salerno, ma anche in quelle di Andretta, di Terzino e del quartiere Chiaiano a Napoli e in quelle di Torrione e di Santa Maria La Fossa in provincia di Caserta. Sono previsti poi impianti di termovalorizzazione ad Acerra, Santa Maria La Fossa e Napoli oltre che l'apertura di un impianto di termodistruzione nella provincia di Caserta.

Infine, con l'approvazione nel dicembre del 2009 del «Decreto di fine emergenza» (n. 195 del 30 dicembre 2009), che sancisce la conclusione di quella che è stata chiamata la «fase acuta» della crisi di inizio 2008 e proclama la cessazione dello stato di emergenza si definisce il passaggio dei poteri in materia dei rifiuti dal commissariato alle Provincie. In particolare ai presidenti delle Provincie sono attribuite le funzioni ed i compiti di programmazione della gestione da organizzarsi all'interno del territorio provinciale stesso. Per questo motivo il decreto prevede e regola il passaggio della gestione dai consorzi alle società provinciali che dovrebbero non solo ereditare la loro funzione ma anche assorbirne in gran parte il personale e sostituire i comuni nella riscossione della tassa sui rifiuti. La regolamentazione e il governo di questo passaggio si presenta pertanto estremamente complesso e laborioso.

## 2. Il problema dei rifiuti e le sfide alla politica

Dell'emergenza dei rifiuti in Campania esiste un'interpretazione molto diffusa che la riconduce, spesso senza troppe mediazioni, alla pervasiva presenza di comportamenti opportunistici, se non proprio criminali, nella società e nella politica locale. Le principali riflessioni pubbliche sulle cause e le implicazioni dell'emergenza si sono prevalentemente ispirate all'interpretazione contenuta negli atti delle commissioni parlamentari d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite a esso connesse. Essi rappresentano una sorta di «fonte» originaria che ha ispirato – pur con numerose varianti – le tesi che più hanno influenzato le indagini alla base delle inchieste giudiziarie, la ormai vasta letteratura sull'argomento, il punto di vista di molti *opinion makers* che di questa vicenda hanno scritto sulle pagine delle principali testate nazionali e locali, la lettura che ne viene data sui siti web, il punto di vista di molte associazioni ambientaliste. All'interno di una più vasta «questione campana» la crisi dei rifiuti sarebbe stata l'esito drammatico provocato dalle disfunzioni del sistema politico e istituzionale. Esso si sarebbe dunque mostrato inadeguato nel gestire e governare una questione di così decisivo interesse collettivo. Una questione all'interno della quale le dirompenti implicazioni ambientali e sanitarie ne hanno determinato l'emersione. Questa interpretazione è fortemente «centrata» sul ruolo del commissariato straordinario, istituito, si è visto, nel 1994, come principale responsabile di una gestione fraudolenta dello smaltimento dei rifiuti diretta ad alterarne il ciclo attraverso un uso illecito del denaro pubblico e di accordi più o meno espliciti con il soggetto privato (le società Fisia-Impregilo), al quale a partire dal 1998 era stata appaltata la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti nella regione. Inoltre sarebbe stata proprio questa gestione ad allargare sempre di più le maglie attraverso le quali si sarebbe venuta ad accentuare l'infiltrazione criminale. La criminalità organizzata è passata da soggetto esterno al circuito gestionale a soggetto sempre più interno al governo del settore dei rifiuti<sup>3</sup>.

Senza negare l'importanza degli elementi ora richiamati, i saggi raccolti in questo fascicolo di «Meridiana» collocano la questione in una prospet-

<sup>3</sup> Si vedano a questo proposito in particolare: Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse istituita nel 1997, XIII legislatura, *Documento sull'istituto del commissariamento per l'emergenza rifiuti*, 21 dicembre 2000; Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse istituita nel 2001, XIV legislatura, *Relazione territoriale sulla Campania* del gennaio 2006 e *Relazione finale* del febbraio 2006; Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse istituita nel 2006, XV legislatura, *Relazione territoriale stralcio sulla Campania* del giugno 2007 e *Seconda relazione territoriale sulla Campania* del dicembre 2007.

tiva più strutturale nella quale assumono rilievo, accanto a specifici fattori locali, anche le caratteristiche del problema rispetto al quale l'emergenza si è manifestata.

I rifiuti costituiscono per i Paesi industrializzati un problema storicamente piuttosto recente ancorché estremamente complesso. Nel suo saggio Piero Bevilacqua ricorda che l'origine del consumismo risale agli anni trenta del Novecento ed ha iniziato a produrre i suoi effetti più pieni e pervasivi soltanto a partire dagli anni cinquanta, quando si sono affermati nuovi modelli produttivi e sociali. Prima di allora, infatti, e per una lunga fase, il capitalismo industriale ha convissuto con pratiche economiche riprodottrici e con il riuso dei materiali. Si trattava di perpetuare modelli caratteristici delle società preindustriali, dove soltanto una piccola parte dei rifiuti finiva in discarica: le sostanze organiche erano riutilizzate nell'agricoltura e gli altri materiali – argilla, legno, piombo, ferro, pietre, calce, lana, cuoio – venivano reimpiegati per altri fini. Con l'aumento delle quantità prodotte e il cambiamento della loro composizione, i rifiuti si sono sempre più configurati come un problema politico, che impone una soluzione di carattere sociale e collettivo: «La funzione elementare, – scrive Piero Bevilacqua – per così dire esecrativa della vita umana, il generare rifiuti, ci costringe a scoprire il lato inestricabilmente sociale che il nostro essere genera sin dai suoi fondamenti. I nostri rifiuti toccano inevitabilmente gli altri, escono fuori dalla nostra sfera privata, incidono sul tipo di contratto sociale che tiene insieme la comunità»<sup>4</sup>.

La risposta a questo problema politico, difficile ovunque, è stata particolarmente carente nel nostro Paese. Lo prova il fatto che, come osserva Daniele Fortini nell'intervista che qui pubblichiamo, ovunque vi sono gravi carenze nei sistemi di smaltimento dei rifiuti al punto che si può affermare che da vent'anni siamo in una situazione di emergenza. La Francia dispone di 128 impianti di recupero di energia dai rifiuti con una taglia media di 90.000 tonnellate di rifiuti lavorabili all'anno e la Germania ne possiede 94 con una taglia tripla rispetto a quella francese. L'Italia ne conta soltanto 51 con una taglia media di 60.000 tonnellate. Si tratta di impianti piccoli e sicuramente inadeguati a smaltire una produzione che è più che raddoppiata nell'arco di quarant'anni passando da 13 a 32 milioni di tonnellate all'anno, senza tenere conto dei 132 milioni di tonnellate di rifiuti speciali e industriali. Il ricorso alle discariche è ancora altissimo e la raccolta differenziata si attesta intorno al 30%. Fortini ricorda che, secondo le previsioni, la capacità di smaltimento in discarica dei rifiuti urbani

<sup>4</sup> Si veda P. Bevilacqua, *I rifiuti e la metamorfosi dissipativa della natura*, in questo stesso numero di «Meridiana».

si esaurirà entro il 2011. La situazione imporrebbe, dunque, una strategia decisa e organica, un ventaglio di politiche unitarie e coerenti in grado di evitare che la crisi campana divenga crisi nazionale.

Le esperienze regionali sono, però, piuttosto diversificate nel nostro Paese. Al centronord, ad esempio, la Lombardia arriva in ritardo alla realizzazione di un sistema efficiente rispetto a regioni come l'Emilia Romagna, pur avendo come la Toscana, il Piemonte e la Liguria un tessuto organizzativo dei servizi pubblici già diffuso e radicato dal dopoguerra (in alcuni comuni già dall'inizio del secolo). Nell'Italia meridionale differente è la situazione delle città capoluogo di regione dal resto del territorio. In generale, comunque, nel Mezzogiorno c'è carenza di apparati industriali, di impianti di compostaggio, di imprese pubbliche forti, mentre le discariche sono quasi interamente in mano ai privati.

La difficoltà a trovare soluzioni politiche nasce anche dalle pressioni che il problema dei rifiuti esercita sulle complessiva struttura di governo dando luogo, in particolare, a profonde tensioni tra i livelli di governo locale e centrale. Dagli atti delle commissioni parlamentari sul ciclo dei rifiuti emerge l'immagine di uno Stato e di alcune parti di esso, alle prese con problemi gravissimi di governo del territorio e alla ricerca di un equilibrio tra l'ambito nazionale e quello locale per individuare soluzioni possibili, socialmente e ambientalmente compatibili. L'immagine è quella di un grande sforzo istituzionale volto ad adattare le modalità di gestione del territorio alla straordinaria velocità della sua trasformazione spontanea. Uno sforzo, tuttavia, che s'intreccia con la fragilità della compagine statale e l'aspra conflittualità politico-istituzionale. Ed è soprattutto negli atti della commissione presieduta da Roberto Barbieri che questi ragionamenti vengono approfonditi e meglio articolati. Sarebbe stato soprattutto l'ingorgo istituzionale e l'incertezza normativa a determinare una sostanziale paralisi del sistema. Sarebbero venuti meno gli ordinari circuiti decisionali e si sarebbe registrata una sorta di sovrapposizione, almeno negli ultimi anni, tra l'azione del dipartimento della Protezione civile, il commissariato, la regione Campania e il ministero dell'Ambiente. All'azione di questi pezzi dell'amministrazione si sarebbero poi aggiunte quelle di comuni e consorzi. Anche il susseguirsi di normative nazionali e regionali, a volte in contrasto tra di loro, avrebbe accentuato l'incertezza. E, dunque, in questo contesto confuso e faticoso, a detta della commissione, sarebbe stato difficile comprendere di chi fosse il compito di «fare», di «agire» e di «decidere» nel governo del ciclo integrato dei rifiuti.

La tipica risposta a queste difficoltà è il ricorso ai commissari straordinari e l'eventuale rafforzamento dei loro poteri. La storia dell'emergenza dei rifiuti in Campania rappresenta bene questa tendenza e segnala anche

l'*escalation* nell'accentramento dei poteri, a dimostrazione dell'incapacità della politica italiana a perseguire soluzioni accettabili per via ordinaria. Come ci ricorda Donato Ceglie, vi è un'intera squadra di commissari di governo all'opera in Campania, uno per ogni emergenza, non soltanto quella dei rifiuti: cave, bonifica dei fiumi inquinati, frane, liquami fognari, alloggi popolari, post-terremoto.

Ma il commissario straordinario raramente, se non mai, usa i suoi poteri per assumere decisioni dotate di efficacia, più spesso quei poteri si traducono in un abbassamento della guardia nei confronti di comportamenti opportunistici e perfino criminali che riguardano, soprattutto, l'assegnazione di appalti e la verifica degli obblighi contrattuali. La scorciatoia dei poteri straordinari non costituisce, dunque, la risposta alle difficoltà che la politica e l'amministrazione ordinarie incontrano a dare soluzione a problemi complessi come quello dei rifiuti. La vicenda campana costituisce una chiara conferma di questo e condanna ancora una volta questa pratica piuttosto diffusa a livello nazionale.

Ma le forti tensioni tra i diversi livelli di governo locale e nazionale hanno assunto anche un aspetto sociale. Un'efficace rappresentazione di queste tensioni ci viene offerta nel saggio di Emilio Giaccio che è dedicato alla protesta di Chiaiano, osservata principalmente dalla prospettiva del suo rapporto con i nuovi media. Giaccio mostra in primo luogo l'esistenza del conflitto tra governo locale e centrale nello specifico caso: l'intervento dello Stato ha innescato un meccanismo di rivendicazione della sovranità territoriale che si è tradotto in violenta protesta e diviene impossibile perfino il dialogo sulla questione apparentemente tecnica dell'idoneità del sito a fungere da discarica. Ma Giaccio mostra, soprattutto, come quel conflitto abbia rapidamente travalicato i confini locali facendo assumere a quella protesta il valore simbolico della reazione del territorio e del governo locale all'ingerenza dello stato.

Chiaiano diventa il luogo di aggregazione di comitati locali in opposizione militante a scelte del governo centrale: alla protesta contro la discarica si associano, senza alcun rilievo del *divide* territoriale, quelle contro la Tav, il ponte sullo stretto, la base Nato di Vicenza e altre ancora. In tutto questo si può leggere la complessità della questione, il suo contraddittorio modo di porsi dalla prospettiva locale e da quella nazionale, la difficoltà della politica a districarsi con successo in questi sentieri stretti.

Un aspetto diverso ma non meno importante e largamente trascurato della responsabilità della politica viene opportunamente richiamato da Daniele Fortini, che mette in discussione la scelta tecnica adottata con il piano del 1997.

Questo piano prevedeva l'avvio di un ciclo integrato dei rifiuti fondato sul cosiddetto trattamento meccanico-biologico realizzato con gli impianti Cdr. A suo dire, infatti, questo trattamento non è una modalità di smaltimento dei rifiuti, ma di preparazione a lavorazioni successive. Esso produce un rifiuto – il Cdr appunto – che deve essere incenerito, e una parte umida – la cosiddetta frazione organica stabilizzata – che erroneamente si pensa possa essere utilizzata per l'agricoltura e che invece va in discarica. A suo dire, quella di adottare un sistema di smaltimento dei rifiuti fondato sui Cdr, rappresentava di per sé una scelta tecnologica che destava perplessità già allora tra gli esperti. La stessa Federambiente avrebbe espresso le sue preoccupazioni pubblicamente. La scelta campana non ha dunque secondo Daniele Fortini fatto tesoro delle esperienze più avanzate di Paesi come la Germania, la Francia, l'Olanda e non ha tenuto conto dello scarso impiego che dei Cdr si è fatto nell'ambito dei processi di smaltimento dei rifiuti sia in Italia che in Europa. Egli porta anche l'esempio della Svezia – la nazione europea che più delle altre vanta una storia di sensibilità e di attenzione alle problematiche ambientali – che già alla fine degli anni ottanta avviava una moratoria stabilendo che il trattamento meccanico-biologico rappresenta una modalità inefficiente di gestione e smaltimento dei rifiuti.

Ovunque nei Paesi del mondo occidentale e nella stessa Italia, le soluzioni sono sempre plurali e cambiano a seconda delle condizioni ambientali, demografiche, sociali ed economiche di un territorio. Questa decisione è invece stata dettata dalla volontà di consentire un'accettazione più pacifica degli impianti da parte delle popolazioni. Alle responsabilità politiche si aggiungono poi quelle attribuite alla Fisia-Impregilo, la ditta vincitrice dell'appalto per la costruzione degli inceneritori e dei Cdr. «La responsabilità di Impregilo» sottolinea Fortini «è quella di aver accettato di realizzare un progetto oggettivamente impossibile da far funzionare e quella di aver offerto un prezzo talmente basso da non rendere credibile il proposito costruttivo»<sup>5</sup>.

Il processo di pianificazione in Campania e la scelta tecnica di orientarsi verso il trattamento meccanico-biologico va guardato all'interno di un più generale clima politico-culturale che ha caratterizzato gli anni novanta del secolo scorso. Esso è il frutto di una sperimentazione che si colloca in un decennio importante per l'ambientalismo politico italiano ed europeo e non solo dal punto di vista dei consensi elettorali e della rappresentanza parlamentare<sup>6</sup>. È questa, infatti, una fase storica che vede i verdi parteci-

<sup>5</sup> Si veda D. Fortini, *Ormai sono venti anni che il Paese è in emergenza rifiuti*, in questo stesso numero di «Meridiana».

<sup>6</sup> E. Ronchi, *La lezione campana*, in [www.ecologistidemocratici.it](http://www.ecologistidemocratici.it), 12 febbraio 2008.

pare ai governi di vari Paesi europei. In Italia la presenza di Edo Ronchi come ministro dell'Ambiente ha rappresentato indubbiamente un risultato di grande rilievo attraverso il quale il partito verde riusciva a porre la questione ambientale all'attenzione del dibattito pubblico, nonché a giungere all'adozione di importanti politiche come quelle relative allo smaltimento dei rifiuti. Si trattava di un tentativo difficile e arduo che consisteva nel vincere quella resistenza della cultura politica italiana a occuparsi dei problemi dell'ambiente e del territorio, Una resistenza che ha svolto un ruolo così decisivo nel provocare la crisi dei rifiuti in Campania. Da sempre ambito lasciato all'esclusiva azione congiunta tra municipalizzate e assessorati all'igiene, quella dei rifiuti è sempre stata guardata come mera questione tecnica di metabolismo urbano.

Ma la vicenda campana non è interpretabile soltanto come l'esito del combinarsi della complessità strutturale del problema con difficoltà o errori che non sono soltanto campani, quali quelli che abbiamo finora considerato. Vi sono aspetti specifici sui quali occorre soffermarsi per costruire una spiegazione più completa di quello che è accaduto.

### *3. Criminalità, società e politica nell'emergenza campana*

In Campania la questione dei rifiuti urbani si è venuta drammaticamente ad intrecciare con quel gigantesco processo di distruzione del territorio – degrado, inquinamento, contaminazione e depauperamento dei suoli e delle acque – messo in atto dalle organizzazioni camorristiche a partire soprattutto dall'inizio degli anni ottanta. È il traffico dei rifiuti tossici su cui molto ci hanno informato gli organi di stampa, la televisione, la saggistica più attenta ed impegnata. Un fenomeno, d'altra parte, già noto da tempo grazie al lavoro di alcuni magistrati e a quello delle commissioni parlamentari d'inchiesta che ne hanno ricostruito direzioni e rotte, mostrandone la sua dimensione nazionale e internazionale. Frutto di responsabilità congiunte tra alcune realtà produttive dell'Italia centro-settentrionale e le reti criminali campane, esso ha riguardato soprattutto quell'ampia area che comprende la parte settentrionale della provincia di Napoli e gran parte di quella di Caserta e che si estende tra l'agro aversano, la parte meridionale della piana del Volturno e il litorale domiziano. Dalla metà degli anni ottanta, alcune organizzazioni criminali, seguendo l'intera gestione dei rifiuti (raccolta, trasporto e smaltimento) attraverso un insieme di soggetti che facevano capo alle imprese aggiudicatariе di servizi connessi al ciclo, consentivano a ingenti quantità di sostanze nocive di giungere in Campania. Nell'arco di un quindicennio circa un milione

di tonnellate di rifiuti tossici provenienti da zone industriali situate in Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Toscana (industrie siderurgiche, metallurgiche, cartarie e conciarie), sono stati sversati soprattutto in provincia di Caserta presso Grazzanise, Cancellò e Arnone, Carinaro, S. Maria La Fossa, Castelvoturno, Villa Literno. Si trattava prevalentemente di cadmio, zinco, scarto di vernici, fanghi di depuratori, plastiche varie, arsenico, piombo, prodotti delle acciaierie. L'abbattimento dei costi era, d'altra parte, significativo<sup>7</sup>. Il traffico avveniva in maniera apparentemente legale, facendo ricorso a un sistema di falsificazioni dei certificati che attestavano la non pericolosità del rifiuto, il cosiddetto «giro bolle» ricordato da Roberto Saviano nell'ultimo capitolo di *Gomorra* e rappresentato cinematograficamente da Garrone nell'omonimo film, dove Tony Servillo impersona la figura dell'intermediario-funziionario dell'eco-criminalità.

Il saggio di Marzia Andretta nel contesto di un'analisi di lungo periodo dello sviluppo nell'area più colpita dal traffico di rifiuti tossici, individua le fasi di affermazione, prima, e di espansione, poi, dell'economia della camorra. In particolare, alla svolta da economia agricola a economia industriale favorita dalla Cassa per il Mezzogiorno negli anni sessanta fa seguito un periodo di intensa crescita economica testimoniata dal fatto che nel 1981 il Pil pro capite della provincia di Caserta è il più alto in Campania. L'impatto negativo sul territorio di queste intense trasformazioni comincia a manifestarsi ma i fattori favorevoli alla presa di comando di una larga fetta dell'economia da parte della camorra sono contenuti in buona parte nel repentino processo di regresso industriale che si realizza negli anni successivi. Le costruzioni, in seguito a questo impoverimento della struttura produttiva, diventano il perno del sistema economico grazie anche alle positive dinamiche demografiche e alla crescente domanda di abitazioni. È qui che prende a operare il clan dei casalesi che progressivamente rafforzerà ed estenderà il proprio potere, operando nei settori contigui del calcestruzzo, che porta facilmente verso i molto lucrosi rifiuti.

Il saggio di Donato Ceglie offre molti elementi per valutare le caratteristiche, l'estensione e la gravità del fenomeno dello smaltimento illecito dei rifiuti tossici.

Egli richiama, in particolare, dati molto solidi e piuttosto impressionanti sui danni all'ambiente e, in particolare, alla salute e sottolinea che a fruire dei «servizi ecologici» offerti dalla camorra sono state, in gran numero, imprese localizzate in aree geografiche distanti, e spesso molto lontane dalla Campania. I vantaggi dell'attività criminale non sono, quin-

<sup>7</sup> *Traffico illecito di rifiuti tossici: un caso solo campano? Intervista a Donato Ceglie*, a cura di M. Andretta, in «I frutti di Demetra. Bollettino di storia e ambiente», 16, 2008, pp. 49-59.

di, per nulla concentrati nella regione mentre i suoi svantaggi, e in particolare quelli relativi alla devastazione del territorio e ai crescenti rischi per la salute, lo sono, eccome. Si può così notare che questa forma di criminalità, diversamente da altre, presuppone anche una «domanda» piuttosto spontanea e solo in base a un arbitrio può essere trasformata in un semplice fenomeno di «offerta» che va ascritto interamente a chi opera da questo lato di questo estremo mercato.

Quella dello smaltimento illecito dei rifiuti è una vicenda che ha conosciuto importanti rappresentazioni non solo letterarie, ma anche cinematografiche. Nella recensione al film *Biutiful cauntri*, Luca Scuccimarra tratteggia il dramma di una terra in cui il traffico dei rifiuti tossici ha prodotto ingenti processi di distruzione non solo ambientale, ma anche sociale. Un panorama agghiacciante di discariche legali e illegali, di fabbriche inquinanti, di allevatori che custodiscono pecore ormai scheletriche, di agricoltori costretti a impiegare acque contaminate. Ma *Biutiful cauntri*, è qualcosa di più di un film su un'area particolarmente inquinata della Campania. È una rappresentazione efficace della crisi politica, istituzionale e morale di un'intera nazione – e di cui Scuccimarra riconosce un'importante anticipazione nel film *Arriva la bufera* di Daniele Luchetti –, la metafora di una democrazia che ha risposto alle sfide incalzanti di un'economia e di una società in rapida accelerazione e trasformazione senza essere in grado di salvaguardarne gli ambiti pubblici e la vita civile.

La devastazione del territorio cui i rifiuti hanno dato un velenoso contributo si inserisce in un processo in atto da tempo e in apparenza difficilmente reversibile. Antonio di Gennaro, nel suo saggio, ricostruisce, in tutta la sua drammaticità, il declino della *Campania felix*, una volta articolato mosaico di terre, ecosistemi e paesaggi. L'origine lontana della rottura dell'equilibrio tra aree urbane e rurali, che include anche lo smaltimento dei rifiuti, che, iniziata molto prima, è divenuta ben visibile e profonda attorno alla metà del Novecento per effetto di una grande varietà di fattori, tra i quali il forte aumento della popolazione.

Questo fenomeno non riguarda, naturalmente, soltanto la Campania. La rapidità e intensità di trasformazione dell'Italia da Paese rurale a grande potenza economica e industriale e l'estensione e diffusione delle aree metropolitane in ampie zone della penisola hanno avuto ricadute profonde sugli equilibri ecosistemici e hanno messo sotto pressione le capacità di governo del territorio. Le risposte differenziate a questa sfida nascondono una delle chiavi interpretative della vicenda dei rifiuti, sia nazionale che locale.

Ma una specificità campana sta nella debolissima risposta politica a queste sfide, nella pratica assenza della capacità di governo del territorio.

Ricorda, ad esempio di Gennaro, che nel 1986 più dell'80% dei comuni campani non disponeva di un piano regolatore.

Queste analisi, pur riferendosi principalmente allo smaltimento illecito dei rifiuti tossici, rimandano a questioni che sono di interesse anche per l'esame complessivo del problema dei rifiuti, in particolare per quello che riguarda le responsabilità direttamente ascrivibili alla politica e alla pubblica amministrazione.

Tali responsabilità, per quello che riguarda il governo del territorio e il controllo della criminalità che sono tra loro intrecciati, emerge con tutta evidenza anche quando Ceglie ricorda che in Campania possono sorgere, e sono sorte, intere città abusive. Non si tratta solo del caso ben noto del villaggio Coppola ma anche di quello del comune di Casalnuovo, in provincia di Napoli, dove non uno ma una serie di palazzi abusivi sono stati edificati, nel silenzio degli amministratori locali che è stato rotto, del tutto impropriamente, dal sindaco per affermare, come ricorda Ceglie, che a impedirgli di intervenire erano stati alcuni colpevoli alberi che nascondevano il misfatto. Si tratta, evidentemente, di uno dei molti casi in cui il paesaggio naturale è causa del suo stesso male.

#### 4. Spiegazioni e stereotipi

Quanto è stato finora esposto suggerisce che la «tragedia» dei rifiuti in Campania non può essere adeguatamente compresa se non guardando in molte direzioni e allungando anche lo sguardo molto indietro nel passato. Una chiave di lettura ben diversa e che ha avuto un grande seguito è, viceversa, quella che si concentra fin dall'inizio e senza troppe sottigliezze sui difetti di *civiness* della società campana, e napoletana in particolare, mostrando di ritenere che il semplice rinvio a questa grave deficienza possa offrire risposta a tutte le domande che questa complessa vicenda suscita. Si tratta di riproporre il tradizionale stereotipo del napoletano (e più in generale del meridionale) «familista amorale» aggravato dalla contaminazione della criminalità e da una politica inevitabilmente risucchiata, anch'essa, nel vortice che così si viene a creare.

L'importanza che ha assunto questa chiave di lettura ha spinto «Meridiana», che da tempo è impegnata nel tentativo di tenere separate le semplificazioni delle rappresentazioni dalla complessità dei fenomeni, a dedicare una parte di questo fascicolo a riflettere sul tema, appunto, degli stereotipi alla luce dell'emergenza dei rifiuti.

Francesco Benigno, Marcella Marmo e Enrico Pugliese nel dibattito su *Napoli, rappresentazioni, stereotipi* riflettono e discutono sulle caratte-

ristiche generali di uno stereotipo, sulle caratteristiche di quello che specificamente si propone per Napoli, sull'uso che ne è stato fatto e anche sulle conseguenze che tale uso può avere per l'effettivo svolgersi della vita sociale nella città e nella regione. Lo stereotipo, ci dicono i tre partecipanti al forum, si nutre di elementi di verità, ma non è tutta la verità e spesso crea un'ambigua area di confusione tra il vero e il verosimile. Lo stereotipo, quindi, è il frutto di un processo di semplificazione e di selezione che avviene con criteri della cui solidità è molto facile dubitare, una giustificazione impropria della generalizzazione non garantita. Questa semplificazione porta a trascurare il ruolo di altri fattori nella spiegazione di fenomeni imputati, invece, interamente all'una o all'altra delle possibili declinazioni dello stereotipo. Ad esempio, Pugliese ricorda come la questione del lavoro svolga un ruolo del tutto secondario, a vantaggio dello stereotipo, nella spiegazione di fenomeni rispetto ai quali ben maggiore dovrebbe essere il suo rilievo. E ciò appare tanto più manchevole se si considera che Napoli è stata fino a non molto tempo fa una città industriale, la terza città industriale d'Italia. In questo contesto, Marmo propone in particolare interessanti riflessioni sul ruolo dello stereotipo nel dibattito mediatico e l'effetto che questo può avere avuto sul mondo politico e intellettuale napoletano. Benigno, tra le altre considerazioni, invita a considerare un aspetto particolarmente pericoloso dello stereotipo, e cioè quello delle cosiddette «profezie che si auto-avverano»: l'insistenza con la quale viene riproposto lo stereotipo con carica svalutativa può facilmente indurre a comportarsi come se la realtà fosse quella rappresentata e questo comportarsi «come se» a sua volta modifica quella realtà stessa rendendola alla fine meno distante dallo stereotipo.

Il riparo che lo stereotipo offre dal misurarsi con la complessità della realtà può portare non soltanto a sottovalutare dinamiche sociali di ben altro segno (alcune delle quali emergono nel forum) ma anche a formulare giudizi distortivi nella loro propensione generalizzante a riguardo del funzionamento della politica e dell'amministrazione.

Nel loro dialogo, Edoardo Salzano e Vezio De Lucia sviluppano un'ampia riflessione proprio su un esempio concreto di vita pubblica partenopea che è in grado di avviare un processo di decostruzione di stereotipi svalutanti. Si tratta del caso dell'ufficio di pianificazione urbanistica del comune di Napoli che ha operato bene almeno a partire dalla seconda metà degli anni novanta. È un settore che, come ricorda De Lucia, si è sempre trovato «in condizioni di evidente isolamento, ignorato dall'opinione pubblica, spesso e volentieri criticato dalla stampa, mal sopportato dal mondo politico e da quello accademico». Eppure il bilancio delle sue attività è decisamente attivo. Dopo l'approvazione

del piano regolatore, nel 2004, sono stati approvati 38 piani urbanistici e altri grandi progetti urbani. Un insieme di opere che implicano 2 milioni di euro di investimenti privati e un incremento del patrimonio di attrezzature per una superficie pari al venti per cento definito dallo stesso piano. Un piano, dunque, appoggiato e voluto dalla stessa associazione dei costruttori, e che, se da una parte esprime una esigenza di conservazione e di tutela degli equilibri eco sistemici, ha saputo accogliere le istanze dei privati orientandole all'interno di un sistema di regole in grado di contenere le spinte distruttive. Oltre alla ripresa dell'attività edilizia privata legale, e agli interventi urbanistici, è da ascrivere all'attività del gruppo di urbanisti che ha lavorato per il comune di Napoli fin dagli anni novanta, anche il piano comunale dei trasporti del 1997, il piano della rete stradale primaria del 2002, il cosiddetto «piano delle 100 stazioni» dello stesso anno. Essi avevano previsto dieci linee metropolitane, con 114 stazioni che formeranno 36 nodi di interscambio ferroviario e 24 di scambio con parcheggi di cui in buona parte già realizzate. Un caso, quello dell'urbanistica napoletana, che si caratterizza per fare interamente capo agli uffici del Comune e che si differenzia da quella di molte altre grandi città italiane – Milano, Bologna, Roma, Firenze – dove hanno prevalso le esigenze dei privati e dove gli uffici pubblici hanno agito in modo subalterno rispetto agli interessi fondiari e immobiliari.

Anche sulla base di queste considerazioni si può giungere, dunque, alla conclusione che utilizzare gli stereotipi prevalenti per spiegare quello che è accaduto in Campania è condannarsi a una non-spiegazione.

Il resoconto dal quale siamo partiti e gli argomenti sviluppati nei vari saggi e interventi che compongono questo fascicolo invitano a riflettere su una serie di passaggi cruciali per comprendere i quali è di ben limitato aiuto il riferimento alla criminalità organizzata o al «familismo amorale» della società napoletana, anche al di là della sua adeguatezza a dar conto della realtà delle cose: i ritardi da parte della politica nel prendere atto dei problemi (che può avere effetti catastrofici nel caso dei rifiuti), gli errori tecnici richiamati da Fortini, le «debolezze» nei confronti degli imprenditori privati, la tendenza a risolvere i problemi più complessi con il commissariamento. Per spiegare l'emergenza rifiuti in Campania occorre richiamarsi a errori politici che potevano essere evitati anche nel contesto specifico in cui sono stati compiuti.

Sarebbe sciocco negare l'esistenza di un circuito perverso tra clan camorristici, realtà imprenditoriali, rappresentanze elettive locali e amministrazioni pubbliche e le sue responsabilità nell'imprimere a questo territorio i caratteri di un'area profondamente degradata sul piano della vita civile, di una società che non riesce a governarsi democraticamente e

dove il sentimento di paura raccontato da Roberto Saviano è pervasivo. Ma riconoscere tutto questo non basta a escludere o a spiegare le precise e non residuali responsabilità, in questo caso specifico, dell'azione politica e della pubblica amministrazione che, anche in questo contesto, avrebbero potuto essere ben diverse. Così facendo si mancherebbe di fornire una completa spiegazione degli accadimenti e, soprattutto, si richiederebbe di contribuire al perpetuarsi di un circolo vizioso rispetto del quale la politica non dovrebbe in alcun modo essere elemento propagante. Si rischierebbe, anche, di produrre un effetto forse ancora più grave: quello di usare gli accadimenti per rafforzare lo stereotipo, piuttosto che di mostrare la capacità dello stereotipo di spiegare adeguatamente quanto è accaduto.