

# **Campania felix: La crisi dei rifiuti e il rimedio partecipato**

(Dec-palcap autori)

## Indice generale

Campania felix: La crisi dei rifiuti e il.....	1
rimedio partecipato.....	1
<u>Indice generale.....</u>	<u>2</u>
<u>Napoli come Leonia.....</u>	<u>3</u>
<u>I motivi della crisi.....</u>	<u>5</u>
<u>Come uscire dall'emergenza: teorie e pratiche di gestione dei rifiuti.....</u>	<u>11</u>
<u>L'affare dei rifiuti.....</u>	<u>14</u>
<u>Gli effetti collaterali della crisi sul Turismo in Campania.....</u>	<u>15</u>
<u>Intanto aumentano i rifiuti.....</u>	<u>17</u>
<u>Senza concludere sul caos dei resti e il fantomatico sviluppo locale.....</u>	<u>18</u>
<u>Appendice.....</u>	<u>21</u>

“La città di Leonia rifà se stessa tutti i giorni: ogni mattina la popolazione si sveglia tra lenzuola fresche, si lava con saponetta appena sgusciate dall’involucro, indossa vestaglie nuove fiammeggianti, estrae dal più perfezionato frigorifero barattoli di latta ancora intonsi, ascoltando le ultime filastrocche dall’ultimo modello di apparecchio.

[...] Il risultato è questo: che più Leonia espelle roba più ne accumula, le squame del suo passato si saldano in una corazza che non si può più togliere; rinnovandosi ogni giorno la città conserva tutta se stessa nella sola forma definitiva: quelle delle spazzature d’ieri che si ammucchiano con quelle dell’altro ieri e di tutti i giorni, anni e lustri.

Il pattume di Leonia a poco a poco invaderebbe il mondo, se sullo sterminato immondezzaio non stessero premendo, al di là dell’estremo crinale, immondezzai d’altre città, che anch’esse respingono da sé montagne di rifiuti. Forse il mondo intero, oltre i confini di Leonia, è ricoperto da crateri di spazzatura, ognuno con al centro una metropoli in eruzione ininterrotta”.

*Italo Calvino, Le città invisibili, VII – Le città continue -1.*

## ● Napoli come Leonia

Così come nella città fantastica di Leonia, nelle società contemporanee quello dei rifiuti è diventato un problema di grande attualità, che affonda le sue radici nello sviluppo lineare e nel mito della crescita economica illimitata: produzione di massa, consumismo, e, infine, smaltimento di miliardi di tonnellate di rifiuti. Scrive Latouche che: “Se c’è una cosa che la società della crescita ha permesso di aumentare, è il livello dei rifiuti, ancor più che quello del benessere. La produzione di rifiuti è aumentata in modo esponenziale”<sup>1</sup>. Si tratta di un problema di non facile soluzione, annidato nell’organizzazione stessa del sistema socio-economico capitalistico, alimentato, senza sosta, dalla pubblicità, dai nostri gesti quotidiani, dagli stili di vita dettati dal sistema dei consumi: “L’attività dei commercianti e dei pubblicitari consiste essenzialmente nel creare bisogni in un mondo che crolla sotto il peso delle produzioni. Questo richiede un tasso di rotazione e di consumo dei prodotti sempre più rapido, e dunque una produzione sempre più grande di rifiuti e un’attività di trattamento dei rifiuti sempre più imponente.”<sup>2</sup>

In definitiva, all’interno dell’attuale organizzazione socio-economica, la cultura del consumo svolge un ruolo decisivo, garantendo che le merci prodotte da un’economia iperproduttiva vengano desiderate, acquistate e, quindi, rapidamente dismesse. Nella società dominata dall’imperativo della crescita, la produzione e l’acquisto di merci si

<sup>1</sup> Serge, Latouche, *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, Milano, 2007: p. 149.

<sup>2</sup> Bernard, Maris, *Antimanuel d’économie*, vol. 2, Les Cigales, Bréal, Parigi, 2006: p. 49.

presentano nella forma di una rincorsa senza fine: “Ogni conquista si rivela subito effimera, immediatamente obsoleta. All’opposto di re Mida, la maledizione che colpisce il consumatore è quella di trasformare in rifiuto ogni merce che riesce a possedere. Il tempo che ci mette una merce a percorrere il percorso tra lo scaffale del negozio e il bidone delle immondizie è sempre minore. (...) Alla fine del ciclo di vita delle merci non rimane ‘niente per sé’, solo un cumulo di rifiuti. Per la precisione 600 kg per persona all’anno in media in Europa, 750 negli Usa. Questo in un mondo dove cominciano a mancare le materie prime”.<sup>3</sup> Per altri versi, proprio la questione dei rifiuti mette a dura prova euristica il concetto, oltre misura abusato, di sviluppo sostenibile<sup>4</sup>, portando in piena luce quello di disordine o entropia come categoria cardine del funzionamento delle società complesse. Diversi autori (Latouche, Kempf, Pallante, Magnaghi, etc. hanno sottolineato l’antinomia di questo concetto *passe-partout*, la contraddizione reciproca dei due termini, sviluppo e sostenibilità, e come questo rappresenti un ingannevole tentativo per salvare, comunque, l’ideologia della “crescita illimitata.”<sup>5</sup>

Di certo, sarebbe più facile ridurre l’eccessivo consumo di risorse ed evitare la produzione di rifiuti ed emissioni se le industrie fossero, in qualche modo, *costrette* a valutare l’impatto ambientale fin dalle prime fasi della progettazione di un prodotto, dello sviluppo di tecnologie produttive e della selezione di materiali.<sup>6</sup> Per diminuire l’impatto del consumismo sull’ambiente è, quanto meno, necessario, da un lato, aumentare la durabilità, la riparabilità, le potenzialità dei prodotti, in modo tale da incrementarne la longevità e, dall’altro, favorirne il riciclaggio sistematico. Tuttavia, ciò evidentemente cozza contro l’attuale assetto produttivo: se le merci non si consumano rapidamente, non devono essere sostituite con frequenza, con l’ovvia implicazione di una minore produzione di beni di consumo e, pertanto, della riduzione del giro d’affari complessivo delle aziende. Del resto, è la stessa predominanza di modelli di consumo individualistici a portare inevitabilmente alla moltiplicazione, su vasta scala, di beni e servizi (processo che determina ridondanza e una richiesta di materiali di molto superiore a quella necessaria).

In sintesi, per far sì che le economie capitalistiche moderne possano diventare meno consumistiche, il ruolo dei governi, del “pubblico” e della collettività, nel favorire determinate produzioni e pratiche e nel disincentivarne altre, risulta, quindi, essere

---

<sup>3</sup> Paolo Cacciari, “Decrescita o barbarie”, *Carta*, 2008: p. 26.

<sup>4</sup> L’espressione “sviluppo sostenibile” sarebbe stata inventata nel 1973 da Maurice Strong, responsabile del Programma delle Nazioni Unite per l’ambiente (PNUA), mentre il concetto è stato “messo in scena” al Vertice della Terra a Rio de Janeiro nel 1992 (Serge, Latouche, *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, Milano, 2007: p. 74).

<sup>5</sup> Lo “sviluppo sostenibile”, invocato in tutti i programmi politici, serve soltanto a mantenere i profitti e ad evitare cambiamenti nelle abitudini, modificando solo marginalmente la rotta, ma sono proprio il perseguimento dei profitti e le attuali abitudini che ci impediscono di cambiare rotta” (Hervé, Kempf, *Comment les riches détruisent la planète*, Le Seuil, Parigi, 2007).

<sup>6</sup> “Per incentivare le società a muoversi in questa direzione sono sempre più numerosi i governi che adottano le normative EPR, *Extended Producer Responsibility*” (responsabilità estesa del produttore). Queste prevedono che le società si riprendano i prodotti alla fine del loro ciclo di vita, vietino l’abbandono in discarica o l’incenerimento della maggior parte dei prodotti, stabiliscano dei livelli minimi di riuso e di riciclaggio, specifichino se i produttori sono responsabili per la restituzione del prodotto singolarmente o collettivamente e chiariscano se il produttore che ritira i propri prodotti a fine vita utile può imporre un sovrapprezzo. L’obiettivo dell’EPR è di spingere l’industria a valutare gli impatti dell’intero ciclo di vita dei prodotti, per giungere a eliminare le parti inutili e gli imballaggi non necessari e a progettare prodotti che possano essere smontati, riciclati, rilavorati o riusati” (Worldwatch Institute, *State of the World 2004. Consumi*, Linda Starke Editor, Washington, 2004: p. 160).

decisivo (non potendo fare affidamento su un cambiamento spontaneo delle pratiche produttive da parte delle singole imprese).

A partire da queste considerazioni, il caso delle crisi dei rifiuti in Campania ci è sembrato per molti versi paradigmatico, capace di gettare luce su temi come la globalizzazione e lo sviluppo locale, i rapporti tra Stato, enti locali, soggetti pubblici e privati, economia e territorio. La crisi dei rifiuti è una sorta di poliedro dal quale è possibile osservare le trasformazioni del quadro politico-istituzionale, così come quelle della partecipazione e dell'autogoverno.

L'analisi si avvale di: dati quantitativi sulla produzione dei rifiuti e sull'impatto che la crisi ha avuto sul settore turistico e agroalimentare; documenti elaborati dalle commissioni d'inchiesta parlamentare; testimonianze di abitanti ed interlocutori privilegiati raccolte nel corso delle proteste del 2007-2008. Sul piano teorico si è cercato di far "reagire" i contributi teorici di autori come Osti, Viale, Magnaghi, con il caso partenopeo.

Partendo, quindi, dalla crisi dei rifiuti si è cercato di restituire visibilità all'impatto della crisi stessa sullo sviluppo locale, ed in particolare sul settore turistico e agroalimentare, e ad aspetti che spesso vengono sottovalutati, come la partecipazione attiva degli abitanti, l'emergere di una coscienza di luogo (Bonomi) a fronte della paralisi politico-amministrativa, di cui la crisi è solo una delle facce. La tesi che si intende sostenere è che, per passare dalla gestione straordinaria a quella ordinaria, sarebbe necessario restituire al governo del territorio – comuni, province e regioni- le competenze previste dall'ordinamento italiano e dai principi della normativa europea e italiana (decreto Ronchi) che prevede, in primis, la riduzione della produzione di rifiuti; poi il recupero della materia; quindi l'estrazione di energia solo se non si può recuperare materia; infine, riversare in discarica solo quello che avanza. In teoria, una corretta gestione dovrebbe ridurre a monte i rifiuti e consegnare a valle solo ciò che non può essere riusato come compost, energia, materie prime. Tuttavia, è solo coinvolgendo gli abitanti che questi risultati possono essere raggiunti (Magnaghi<sup>7</sup>).

Al contrario, nel caso campano per anni non vi è stata nessuna riduzione a monte e il ciclo si fermava a metà per inadempienza dell'impresa che avrebbe dovuto gestire la differenziazione dei rifiuti urbani, per una gestione pubblica dell'emergenza assolutamente inadeguata e per le infiltrazioni della criminalità organizzata.

## ● I motivi della crisi

Per decine di anni, lo smaltimento dei rifiuti è stato gestito in modo approssimativo. In Campania, così come in altre regioni del sud e del nord, si produceva e si consumava, trascurando gli effetti di questa frenetica attività. Il problema, come dire, si fermava al cassonetto dove ognuno depositava i suoi sacchetti, convinto che da lì in poi, dopo aver pagato la tassa comunale, l'amministrazione pubblica se ne sarebbe occupata. In molte città le campane per carta, plastica e vetro sono comparse solo a metà degli anni '90; la partecipazione degli abitanti non era quasi prevista, il problema veniva risolto dalle amministrazioni, con imprese miste pubblico-privato o tramite il ricorso ad imprese esterne, nell'ottica dell'esternalizzazione. Mancava, inoltre, quella che Bonomi chiama "coscienza di luogo". E' stato così che gli interessi privati si sono affermati, con l'avallo di

---

7

politici ed amministratori, a discapito dei territori e degli abitanti, punteggiando la Campania di discariche tossiche, scempi edilizi, cave che sventravano le colline, impianti industriali in aree archeologiche. In questo contesto è allignata la questione dei rifiuti campani, quella che Viale definisce una crisi inventata, trascinata per oltre quattordici anni, così come era già successo per l'emergenza terremoto degli anni '80 e per quella del colera nel '74. Anche allora si fece ricorso al commissariamento ed alla gestione straordinaria delle risorse e del potere, cosa che avvantaggiò le classi dominanti e gli imprenditori, che specularono sui disastri accaparrandosi risorse pubbliche (Viale). Si crearono così le condizioni per procrastinare lo stato d'eccezione fino a renderlo permanente, rinviandone di volta in volta la soluzione. In questo modo, sono cresciute le spese di gestione: si pensi che in Campania sono 22.000 le persone impiegate nel settore dello smaltimento dei rifiuti, e si stima che, nei molti anni di crisi, siano stati spesi due miliardi di euro.

Nel '94, data d'inizio della crisi, la Campania, nonostante l'alta produzione di rifiuti, non aveva un piano integrato di gestione; il piano regionale dei rifiuti era inadeguato, mancavano una programmazione e le infrastrutture per realizzare un ciclo integrato. La spazzatura prodotta non era differenziata, né riciclata, né bruciata per produrre energia, ma solo ammassata nelle numerose discariche, legali e illegali, aperte nel corso degli anni. Nel 1994, a fronte dell'ennesima crisi, il governo nazionale di centro-sinistra, con Edo Ronchi al Ministero dell'Ambiente e al Ministero dell'Interno Giorgio Napolitano, nomina il prefetto di Napoli commissario straordinario per l'emergenza del settore rifiuti, con il compito di gestire l'emergenza quotidiana, e di liberare le strade dai cumuli di spazzatura. L'impresa incontra degli intoppi, e si arena per ritardi ed inefficienze amministrative. Viene così il momento di Rastrelli, l'allora presidente della Regione a capo di una giunta di destra, a cui viene assegnato l'onere di elaborare e far partire un piano di smaltimento per risolvere definitivamente il problema.

Dall'operato di queste strutture commissariali dipendeva, quindi, la gestione a breve e lungo termine del problema. Per cui, dopo le incapacità e i danni dell'amministrazione ordinaria, si ricorre ai poteri commissariali, che esautorano le amministrazioni locali, con un succedersi di incarichi e consulenze, che avrebbero dovuto strutturare e far partire ciò che fino ad allora era mancato: un piano integrato di gestione dei rifiuti.

Il piano di Rastrelli prevedeva il superamento delle discariche attraverso la costruzione di due termovalorizzatori e di sette impianti per la produzione di Cdr (combustibile da rifiuti) da trasformare in energia tramite la bruciatura o in Fos (frazione organica stabilizzata), utile per migliorare le qualità organiche dei terreni. In questo modo si sarebbe chiuso il circolo vizioso che, fino ad allora, avevano invaso ed inquinato con le discariche il territorio campano, trasformando un danno in una risorsa. Ma anche questo piano d'azione, come vedremo, fallirà.

*“Fin dal marzo del 1998, l'allora Ministro degli Interni Giorgio Napolitano aveva delineato i termini con cui avrebbe dovuto essere affrontata la crisi dei rifiuti nella regione. Quella ordinanza prescriveva il raggiungimento del 35% di raccolta differenziata; l'affidamento tramite gara della gestione di tutti i rifiuti urbani prodotti in Campania a valle della raccolta differenziata per 10 anni; la realizzazione entro l'anno degli impianti di selezione e trattamento delle frazioni secca e umida del rifiuto indifferenziato e, entro il 2000, di due inceneritori predisposti per il trattamento del solo Cdr (Combustibile Derivato dai Rifiuti, in pratica la parte secca del rifiuto indifferenziato). Per evitare indebiti accumuli di Cdr, fino alla realizzazione degli inceneritori, questo avrebbe dovuto essere bruciato in altri impianti, anche fuori regione;*

*e per non pregiudicare la raccolta differenziata, il Cdr non doveva eccedere la metà dei rifiuti complessivamente prodotti in Campania. L'elettricità prodotta dagli inceneritori avrebbe goduto, per un periodo di otto anni, degli incentivi Cip6: cioè di un prezzo di cessione dell'elettricità generata con i rifiuti circa quattro volte superiore a quello di un ordinario impianto termoelettrico. Il decreto Napolitano era in linea con le esperienze all'epoca più avanzate di gestione dei rifiuti urbani e ne riproduceva le fasi e le caratteristiche principali [...] Comunque, in base al decreto Napolitano negli inceneritori doveva finire solo il Cdr. La giunta Rastrelli aveva fatto un bando di gara per affidare tutta la gestione del ciclo dei rifiuti, dalla raccolta in poi (cioè non solo l'inceneritore, inizialmente ne erano previsti due, ma anche gli impianti di separazione del secco dall'umido, i cosiddetti Cdr) a un unico soggetto” (intervista a Guido Viale).*

Nel passaggio dall'ideazione alla realizzazione quel piano inizia a scricchiolare per l'intreccio di una serie di errori, irregolarità, frodi dell'Impresa che aveva vinto la gara, omissioni e connivenze politico-amministrative.

Ai limiti del piano di Rastrelli -troppo sbilanciato sulle discariche e la bruciatura dei rifiuti, più che sul riciclo e il riuso, si sommarono le anomalie della gara d'appalto per la realizzazione degli impianti e la gestione del ciclo dei rifiuti: *“Al bando avevano partecipato inizialmente in tre, poi i giapponesi si erano ritirati (denunciando il fatto che il bando di gara era un imbroglio), e erano rimasti in due, Enel e Impregilo. Impregilo non aveva alcun know how in materia; per partecipare alla gara si era unita in associazione di impresa con una ditta tedesca che gestiva rifiuti, la Babcock. Questa ditta poi è fallita e Impregilo ne ha dovuto rilevare l'ufficio studi per mantenere l'affidamento; ma ha comunque partecipato alla gara con un progetto degli anni '60, presentato in gara nel 2000 e considerato il peggiore dalla commissione giudicatrice. Impregilo poteva vantare due buoni motivi per aggiudicarsi l'appalto. Primo, aveva garantito di realizzare l'impianto di incenerimento in 300 giorni. Ora, un qualsiasi studente di quarta geometri sa che costruire un inceneritore in 300 giorni è impossibile. In secondo luogo, Impregilo offriva una tariffa di conferimento molto inferiore a quella dell'Enel. Che cos'è questa tariffa? E' una tariffa che chi gestisce questi impianti si fa pagare dai Comuni che conferiscono loro i rifiuti. Se tu conferisci in discarica, la tariffa di ritiro è quello che la discarica ti fa pagare, maggiorata di una tassa ecologica che è prevista per disincentivare l'uso della discarica. In questo caso specifico si trattava della tariffa di consegna del rifiuto indifferenziato agli impianti di produzione di Cdr previsti dal bando di gara. Allora, l'Impregilo, tramite la Fibe, sua società affiliata, aveva offerto una tariffa di conferimento assolutamente inverosimile: 83 lire al kg, contro le 120 lire offerte dall'Enel, che era il prezzo di mercato”.*

Questa tariffa, così scontata, secondo Viale sarebbe stata ripagata con le più lucrose entrate previste dalla Fibe con gli incentivi Cip6: *“Il trucco stava nel Cip6, l'incentivo pensato per promuovere le energie rinnovabili, cioè il sole, il vento, l'idroelettrico, e che, invece, grazie a un intervento delle lobby, è stato esteso anche alle fonti cosiddette “assimilabili”: i rifiuti e, udite udite, il petrolio! Cioè, il residuo degli impianti di raffinazione del petrolio, in sostanza il catrame, che fino allora veniva considerato uno scarto. Si calcola che da allora ad oggi siano stati erogati qualcosa come 35-40 miliardi di euro in incentivi Cip6. Prevalentemente non li hanno incassati gli inceneritori, ma i*

*petrolieri, in particolare Moratti [...] Comunque con il Cip6 la Fibe, cioè Impregilo, avrebbe potuto recuperare i costi che sopportava, e guadagnarci alla grande”.*

Inoltre, il capitolato d'appalto, mal formulato, consentiva alla Fibe di non cadere in sanzioni in caso di ritardo, con la concessione di proroghe sui tempi di realizzazione e la libera scelta sulla localizzazione degli impianti; mentre per i poteri di deroga del commissariato straordinario, in clima d'emergenza, non veniva richiesta la valutazione di impatto ambientale. In questo modo veniva data carta bianca alla Fibe-Impregilo e la possibilità di operare senza tener conto del parere delle amministrazioni locali, degli abitanti, né tanto meno della storia e dei problemi dei territori su cui gravavano gli impianti. La logica localizzava considera il territorio come uno spazio geografico su cui innestare le opere infrastrutturali; questo modus operandi ha fatto sì che nel triangolo Caserta-Napoli-Acerca, venissero concentrati impianti di Cdr e termovalorizzatori, senza tener conto del fatto che questa è anche la zona in cui incidono già altri impianti inquinanti e dove paradossalmente si concentra il 70% della produzione di mozzarella di bufala, uno dei più rinomati prodotti tipici locali.

*“Come accennato, Fibe-Impregilo, operava con ampi margini di discrezionalità: Impregilo aveva anche strappato l'accordo di costruire dove voleva. Questo modo di operare è evidentemente la negazione di qualsiasi principio di governo del territorio, perché se è l'impresa che decide, dove sceglierà i siti? Dove ha già i terreni, o dove costano di meno, o sono più accessibili alla viabilità. Così, per esempio, per fare l'inceneritore ha scelto Acerra, che era già prima, come lo è adesso, il luogo più inquinato della Campania, perché lì c'era la Montefibre, che ha sversato rifiuti chimici sul territorio per anni, più la camorra” (Viale).*

Ricapitolando: i tempi di realizzazione del termovalorizzatore si dilatano da trecento giorni a nove anni, la consegna è prevista entro il 2010. La Fibe-Impregilo faceva funzionare male gli impianti di Cdr, producendo materiale “tal quale”, non riciclabile, così la maggior parte dei rifiuti veniva triturata, imballata e stoccata in discarica o spedita verso altre regioni o nazioni. Mancava, inoltre, la differenziata, conditio sine qua non imprescindibile per avviare un piano virtuoso.

Ed è qui che la crisi dei rifiuti si intreccia, così come per altri disastri naturali o umani, con un'altra emergenza senza fine del Sud: il lavoro. Anche questa per molti versi è una vicenda “inventata”. Della raccolta differenziata si sarebbero dovuti occupare i 18 consorzi di bacino dell'area partenopea, istituiti con una legge regionale nel 1993. Nel 2000, i consorzi assumono 2300 persone dalle cooperative dei disoccupati LSU. Queste cooperative erano una parte di ciò che restava dell'eredità dei comitati di lotta dei disoccupati organizzati degli anni '70, sulla scia della delle proteste sociali e delle crisi endemiche della città. I primi comitati sono nati nel '74, in seguito all'epidemia di colera, e del settore ittico. Nel '75, l'amministrazione Valenzi, attraverso dei corsi di formazione, “assorbe” nella pubblica amministrazione, i primi aderenti ai comitati. A seguire negli anni da quell'esperienza si è approdati ai collettivi, da cui provengono i lavoratori dei consorzi di bacino. Scelta indotta più per tamponare, per vie clientelari, la falla dell'assenza di reddito, che per l'effettiva utilità-necessità di lavoro. D'altra parte i 18 consorzi, costituiscono dei carrozzoni, strutture inefficienti, clientelari, costose e inutili. Tanto che, nonostante l'esercito di lavoratori, mezzi e risorse, tra il 2003-2004 la raccolta



differenziata a Napoli e a Caserta non superava il 5%, mentre in altre città come Salerno arrivava al 13%.

*“Da quando è cominciata l'emergenza rifiuti, gli amministratori della Campania, della Regione, delle Provincie e dei Comuni, chi più chi meno, hanno tutti pensato che la raccolta differenziata fosse la panacea per creare posti di lavoro. Così oggi, in Campania, ci sono circa 22.000 addetti alla gestione dei rifiuti urbani, più 3000 che, in base a progetti di “formazione” finanziati dal Ministero del Lavoro, dall'assessorato, dalla Regione, aspettano di entrare nel settore: per fare cosa? Una raccolta differenziata che non si fa” [...] Lo sapevano tutti che prima o poi la situazione sarebbe esplosa. Invece di volta in volta i commissari che si sono succeduti sono riusciti ad aprire fortunatamente delle nuove discariche e sbatterci i rifiuti; oppure con i soldi del Commissariato, a spedire una parte dei rifiuti prima in Emilia, poi in Lombardia, poi in Germania”(Viale).*

Nel corso degli anni, la magistratura ha aperto diverse inchieste sulla situazione dei rifiuti in Campania, ponendo varie volte sotto sequestro il cantiere di Acerra e gli impianti CDR, determinando così, ogni volta, l'accumulo indiscriminato di rifiuti per strada. Del resto, proprio in seguito a tali inchieste si è dovuto procedere alla modifica del progetto del termovalorizzatore di Acerra, in modo tale da renderlo meno inquinante e conforme agli standard europei.

I commissari straordinari succedutisi negli ultimi anni, dal canto loro, per risolvere l'emergenza hanno riaperto vecchie discariche (spesso sequestrate dalla magistratura in quanto contenevano rifiuti tossici illegalmente smaltiti dalla camorra), senza far nulla per cercare di risolvere il problema alla radice.

In questa situazione di sfascio, la camorra ha potuto tranquillamente continuare a smaltire illegalmente rifiuti tossici e nocivi provenienti da tutta Italia, tanto in discariche autorizzate che non avrebbero dovuto contenere rifiuti tossici quanto in discariche abusive. Va, inoltre, sottolineato come lo stato di emergenza costituisca, di per sé, una situazione economicamente redditizia non solo per la criminalità organizzata campana – che con la gestione illecita dei rifiuti ricava profitti anche maggiori di quelli ottenuti con il traffico di droga o le estorsioni – ma, anche, per larghi settori dell'imprenditoria legale (dietro la quale spesso si cela, comunque, la camorra) che, da un lato, sfruttano il sistema di smaltimento illegale per abbattere i costi e, dall'altro, entrano direttamente nella gestione della crisi<sup>8</sup>.

Nel 2006, la magistratura toglie all'Impregilo la gestione del servizio e subentra il commissariato, che non inverte, tuttavia, la rotta; anzi, al contrario, aggrava la situazione. Gli impianti di Cdr non possono più accogliere i rifiuti e la spazzatura si accumula per le strade. Dopo otto commissariamenti e poche soluzioni, Prodi, in clima di emergenza, a fine 2007 nomina De Gennaro e poi Bertolaso, ma le soluzioni a portata di mano restano le discariche e il trasferimento dei rifiuti fuori regione.

Anche nelle misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza, indicate dal Decreto-legge 23 maggio 2008, permangono dei forti limiti. Queste misure prevedono la costruzione di quattro termovalorizzatori, quello di Acerra già in fase di realizzazione e da ultimare, e altri tre da costruire a Napoli, Salerno e Santa Maria la Fossa, in provincia di Caserta; ben

---

<sup>8</sup> Relazione del 13 marzo 2007 del Procuratore Nazionale Antimafia Piero Grasso alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, pag. 5.

10 discariche nelle quattro province campane; l'obiettivo minimo di raccolta differenziata pari al 25% dei rifiuti urbani prodotti entro il 31 dicembre 2008, il 31% entro dicembre 2009 e il 50% entro dicembre 2010; una maggiorazione sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati, in crescita nel triennio 2008-2010, pari al 25, 35 e 50% dell'importo stabilito per ogni tonnellata di rifiuto conferita in discarica (vd Decreto-legge 23 maggio, 2008, scaricabile in rete)<sup>9</sup>.

Il progetto appare velleitario se si considera che la prescrizione sulla raccolta differenziata è già contenuta in una legge dello stato del 1997. Inoltre, questa prescrizione, come segnala Viale, non prevede le modalità di attuazione, ma solo scadenze d'avvio<sup>10</sup>. Ed ancora, la localizzazione degli impianti e la loro apertura, o il riuso di discariche già compromesse, manu militari, viene fortemente osteggiata dai movimenti di protesta campani. Questi ultimi, nel corso degli anni, hanno accresciuto il loro consenso, allargando la partecipazione e diventando un laboratorio trasversale, reticolare, costituito da persone che condividono una coscienza dei luoghi, del benessere, dei rischi, e, quindi, ostili rispetto alle scelte insediative degli impianti, ma partecipi nel trovare soluzioni per migliorare la raccolta differenziata. Questi comitati e, più in grande, il movimento di protesta che è cresciuto in Campania, così come la no Tav o il no ponte, al di là degli aspetti difensivi, sono dei laboratori di democrazia diretta a cui gli stessi politici e amministratori hanno dovuto cedere il passo, in tempo di crisi: "Se osserviamo adesso il modo in cui tale diritto è stato esercitato nei presidi cittadini contro le discariche, possiamo notare come esso si manifesti sì come tentativo di «difesa» del territorio, ma a favore di un altro modo di organizzare il ciclo di smaltimento dei rifiuti. Il diritto di resistenza, dunque, passa ora attraverso un'effettiva capacità costituente dei soggetti sociali, cioè esso non viene più delegato o filtrato dai rappresentanti, bensì viene preso in carico direttamente e in forma immediata dai cittadini. I rappresentanti istituzionali, quando sono presenti, svolgono una funzione di servizio, fanno da scudo, aprono varchi per mediazioni con il potere centrale.

Molti nel corso della crisi hanno evocato l'effetto NIMBY (not in my back yard, non nel mio giardino), anche se il caso campano è più complesso; non si tratta solo di difendere la buona vita dei luoghi ma anche di riaffermare il potere di decidere e deliberare, in quanto abitanti, sul destino dei luoghi in cui si vive. Queste pratiche, si pensi al Rione Acquaviva, esprimono una sorta di riconciliazione dell'abitante con i luoghi e le abitudini antropiche. E' in questo senso che vengono contestate le scelte insediative; l'aumento dell'informazione tra gli abitanti, li rende anche capaci di elaborare soluzioni alternative, superando la paralisi amministrativa con l'autogoverno. E' proprio questa capacità di blocco della decisione nello stato d'emergenza ad aver prodotto la risposta della militarizzazione - che riecheggia motivi da stato d'assedio, utilizzando il gergo militare delle «aree di interesse strategico nazionale» - prevista nel nuovo decreto legge<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Il nuovo Governo, presieduto da Silvio Berlusconi, ha approvato un decreto legge (n. 90 del 23 maggio 2008, convertito in legge n. 123 del 14 luglio 2008) che prevede la costruzione di quattro, anziché tre, nuovi inceneritori e l'individuazione di dieci siti in cui realizzare nuove discariche (che vengono dichiarate zone di interesse strategico nazionale di competenza militare). Si consideri inoltre che, all'articolo 9, il decreto, in deroga a tutte le norme vigenti in materia, comprese quelle dell'Unione Europea, autorizza lo smaltimento, nelle nuove discariche, anche di alcuni tipi di rifiuti pericolosi; elemento che rende ancor più decisa l'opposizione alla loro realizzazione da parte degli abitanti locali.

<sup>10</sup> Intervista a Guido Viale, 15 Gennaio 2008, Il Manifesto.

<sup>11</sup> Pietro Sebastianelli, in Vento del Meriggio, Deriveapprodi, 2008.

## ● Come uscire dall'emergenza: teorie e pratiche di gestione dei rifiuti

Ridurre, riciclare, recuperare e smaltire sono imperativi categorici per uscire dall'emergenza, al di là delle abusate misure straordinarie.

Sul tema si sono confrontati diversi autori (Osti, Il coinvolgimento dei cittadini nella gestione dei rifiuti, 2002; Viale, Governare i rifiuti, 1999; Connett, Waste Management: as if the Future Mattered, 1988). Alcuni, come Connett, sono intervenuti più volte sul caso partenopeo (contributi scaricabili in rete), altri, come Guido Viale, sono stati anche coinvolti a livello istituzionale nella gestione regionale dell'emergenza<sup>12</sup>.

Osti, ci dice, che la sola azione amministrativa non basta, dal momento che quello dei rifiuti è un problema comune, annidato nei consumi, negli stili di vita, nelle nostre modalità comportamentali, motivo per cui diventa fondamentale la partecipazione degli abitanti, come attori indispensabili per gestire il ciclo dei rifiuti, poiché i buoni risultati non sono solo una questione tecnica, così come segnala lo stesso Viale: "In Campania la situazione è talmente grave e complessa che è assolutamente impossibile, a mio avviso, uscirne senza un coinvolgimento profondo -che allo stato attuale non c'è- di quella che volgarmente si chiama società civile. C'è stata una grossa partecipazione emotiva, ma anche intellettualmente e scientificamente qualificata, di comitati, organizzazioni del volontariato e Ong, a fronte di un'assenza, con poche lodevolissime eccezioni, delle amministrazioni locali a qualsiasi livello, e un silenzio tombale o quasi, finora, da parte delle organizzazioni imprenditoriali e dei sindacati, che pure sono parte in causa"<sup>13</sup>.

Tuttavia, proprio questo elemento indispensabile, si scontra con gli interessi del triangolo corporativo "stato-imprese-associazioni ambientaliste, in cui l'interazione fra istituzioni pubbliche e industrie si caratterizza (Onida 1999, p.52; 2000) per alcuni aspetti di fondo. Il primo riguarda la capacità del settore industriale di esercitare pressioni sugli uffici, mettendo in campo tecnici e mezzi: "la pressione si esercita grazie ad una vera e propria arte, le cui regole sono: tempestività, competenza tecnica e persuasiva. L'abilità consiste nell'inserire al momento opportuno nell'iter legislativo quelle piccole modifiche che poi sono determinanti nell'attuazione del provvedimento" (Osti, p.48). Il secondo, è quello relativo al mondo ambientalista, che presenta, secondo Osti, (p. 49) un profilo politico molto alto, come difensore di principi di fondo (high policy), trascurando gli aspetti tecnici e amministrativi più semplici e banali (low policy). Così, nonostante il consenso, a causa di questo deficit, spesso le buone intenzioni del mondo ambientalista vengono surclassate dalla maggiore preparazione tecnica delle lobby industriali.

"Esiste anche un clima politico generale che condiziona le attività di lobbying. L'orientamento prevalente è quello di privilegiare la libera competizione, gli accordi volontari, l'autoregolazione delle imprese (Andrews, 1998). Questo riduce il campo e la forza delle politiche dirigiste ma soprattutto esalta le possibilità del lobbying. E' infatti la negoziazione lo strumento di regolazione preferito e in qualche modo legittimato sulla scena comunitaria (Ruzza, 2000). Un meccanismo tipico del mercato – la contrattazione – diventa criterio organizzatore delle politiche per l'ambiente... In conclusione, si afferma a livello comunitario un modello di democrazia organica postparlamentare nel quale contano

<sup>12</sup>Dal mese di maggio 2008 lavora in Campania come coordinatore temporaneo di un Forum Rifiuti, un organismo istituito da Walter Ganapini, da gennaio nuovo assessore regionale all'ambiente, per promuovere un processo partecipato alla riorganizzazione del ciclo dei rifiuti -quando e se cesserà l'emergenza e le competenze ritorneranno agli organi istituzionalmente preposti.

<sup>13</sup> Intervista a Guido Viale UNA CITTÀ n. 158 / agosto-settembre 2008 in rete:

[www.dirittiglobali.it/articolo.php?id\\_news=8418](http://www.dirittiglobali.it/articolo.php?id_news=8418)

parecchio potenti organizzazioni in grado di condizionare l'iter procedurale di una norma a discapito di trasparenza, pluralismo e difesa degli interessi comuni” (p. 49).

Spostandosi dal livello comunitario a quello nazionale, la capacità di lobbying delle imprese decresce, ma si presentano altri problemi. Sono i comuni ad essere competenti per la gestione dei rifiuti, e questa varia a seconda delle decisioni locali. Su questo piano, uno degli attori in campo sono le imprese ex-municipalizzate, che sono state scorporate ed in parte privatizzate. Poi ci sono le grandi imprese multinazionali come Impregilo ed i consorzi nazionali di imprese di un certo settore industriale che, per legge, debbono provvedere allo smaltimento dei rifiuti derivanti dalla realizzazione dei loro prodotti. In particolare, in Italia, segnala Onida, il classico triangolo corporativo stato-imprese-associazioni ambientaliste presenta delle specificità negative. Le associazioni ambientaliste, concentrate sul preservare la natura, su azioni simboliche e campagne annuali, sono molto politicizzate e, spesso, si assiste ad un rimescolamento di ruoli fra i rappresentanti delle associazioni e le cariche pubbliche, dove le associazioni funzionano come trampolino di lancio per l'attività politica. La seconda faccia del triangolo, quella delle imprese, che come si diceva è maggiormente incisiva, in nome del profitto finisce per frenare, in non pochi casi, le innovazioni in campo ambientale. Infine, abbiamo le amministrazioni, che risentono di diversi mali: il primo, è l'incompetenza, a cui si cerca di sopperire con delle risorse esterne e l'affidamento a consulenti; il secondo, la forte settorialità delle politiche, che impedisce alle norme sui rifiuti di penetrare nella regolazione di ciascun ambito merceologico; il terzo, i ritardi di adeguamento alla normativa europea, di cui sono specchio le procedure comunitarie di infrazione all'Italia. “Il quadro tracciato è quello di un sistema contrassegnato da debolezza dei soggetti che dovrebbero tutelare gli interessi diffusi (amministrazione pubblica e associazioni) e arretratezza culturale del mondo imprenditoriale, attestato su pozioni difensive (p. 50) ed una diffusa pratica della truffa e delle clientele.

Le stesse organizzazioni non governative sono coinvolte nei ruoli di consulenza della pubblica amministrazione; le conoscenze maturate nei circoli ambientalisti tornano, così, utili alle amministrazione nella fase di terziarizzazione dei servizi, o nelle campagne d'informazione sulla gestione dei rifiuti e la raccolta differenziata.

Accanto ai tre attori principali, vi sono poi azioni di coinvolgimento secondo il modello classico della mobilitazione. L'emergere di movimenti di contestazione rispetto alla costruzione di nuove infrastrutture, dai siti di stoccaggio, alimentati dall'agire politico dei comitati di cittadini, che recuperando le forme della democrazia diretta e agiscono sui territori, monitorando e bloccando le nuove scelte insediative degli impianti di stoccaggio e smaltimento. Anche in questo caso, i saperi prodotti in itinere scalzando i vecchi gruppi ambientalisti, diventano di uso comune, per supportare e orientare le scelte amministrative. La politica dei rifiuti si trova, così, spaccata tra pratiche consensuali e resistenze; allo stesso modo, il coinvolgimento si realizza con modalità molto polarizzate: da un lato un'accettazione passiva, ma ampia, della raccolta differenziata nei luoghi in cui viene avviata, dall'altro, la costituzione di comitati di cittadini molto agguerriti, che spesso ricorrono ai tribunali amministrativi. Rispetto ai modelli di gestione, gli approcci possono essere diversi, alcuni relegano il problema ad assetti amministrativo-gestionali, escludendo la partecipazione degli abitanti, perché irrealizzabile o altre pseudo spiegazioni; in altri modelli, invece, compare come elemento imprescindibile e si adottano una serie di misure per facilitare e incentivare la differenziata, e ridurre la produzione di rifiuti. Diversamente, nel caso napoletano, il modello era centrato sull'operato delle amministrazioni e delle imprese di gestione, mentre la partecipazione degli abitanti si riduceva al pagamento della

tassa suoi rifiuti. Sostenibilità e coinvolgimento erano aspetti slegati. Solo quando il sistema è esploso, mostrando i danni causati dalla gestione amministrativo-imprenditoriale e dal commissariamento, intorno ai comitati di difesa si è riaccesa la partecipazione. Si partecipa per osteggiare e impedire le scelte commissariali, ma anche per trovare soluzioni comuni al problema, così com'è avvenuto a Caserta al Rione Acquaviva. Il problema dei rifiuti diventa oggetto di discussione pubblica, che gli abitanti sottraggono agli specialisti, ai consulenti ed agli amministratori, si crea una cittadinanza consapevole. Il nuovo immaginario dei rifiuti va in scena nelle mostre d'arte, si diffondono nuove abitudini, aumentano i mercatini dell'usato. Certo non si può parlare della creazione di nuove istituzioni, ma purtroppo queste esperienze indicano un diverso modello aperto dell'intelligenza collettiva alla condivisione, all'assunzione di responsabilità rispetto a problemi comuni e all'individuazione di soluzioni. Restano vecchie ambiguità, come quella della creazione di posti di lavoro ma, intanto, dopo anni d'emergenza, qualcosa diventa chiaro: senza la partecipazione alla differenziata, non c'è piano che tenga. Si ripensano così le forme del coinvolgimento, ed anche qui non mancano i modelli di coinvolgimento con i quali è possibile far reagire il caso napoletano. Il primo, si fonda sull'attore razionale, come soggetto libero e determinato, che basta semplicemente informare sulle questioni in gioco; il secondo, che rispecchia in parte il caso in questione, marginalizza l'importanza del soggetto a vantaggio delle strutture, dei condizionamenti economico-culturali che in forma permanente determinano la produzione e lo smaltimento dei rifiuti; il terzo, invece, sostiene che non tutto avviene per mano tecnico-amministrativa, i soggetti e le istituzioni interagiscono con modalità e forme di scambio che possono essere simmetriche o asimmetriche, concertative o conflittuali, a seconda dei casi. Ovviamente, il reale non può esaurirsi in un modello, spesso nella realtà ci si ritrova dinanzi a casi molto più complessi e ad analisi più articolate.

“Potremmo dire che in Campania si sta svolgendo uno scontro piuttosto aspro sui modi, sulle linee di fuga dalla crisi della rappresentanza e della sovranità. Da un lato, dal punto di vista del governo, alla crisi si risponde con l'emergenza e con la sospensione dell'ordinamento giuridico vigente per quanto concerne il governo del territorio, dall'altro, dal punto di vista delle moltitudini, alla crisi della rappresentanza si risponde con l'autogoverno. La resistenza biopolitica contro la gestione commissariale dell'emergenza rifiuti in Campania, ha infatti determinato, in più casi, un vero e proprio ingorgo della decisione. Nelle insorgenze di Pianura, Serre, Chiaiano, ecc... è possibile notare l'emergere di un potere costituente capace di contrastare – di porsi quindi sul piano del contropotere – l'eccezionalità della decisione decretata dal governo. Il carattere autoritario della decisione di governo si scontra con le resistenze diffuse delle comunità locali che, da un lato, rivendicano il diritto a scegliere e a decidere sul proprio territorio in forma costituente, e dall'altro, evidenziano una capacità di ridefinire in termini nuovi il diritto di resistenza” (Pietro Sebastianelli, in Vento del Meriggio, Deriveapprodi, 2008).

Fino a che punto il coinvolgimento, al di là delle indicazioni di facciata, farà parte della nuova gestione è ancora difficile da valutare, anche se un passo avanti sembra riposto nelle azioni messe in campo dal nuovo assessore all'Ambiente Canapini, con il Forum dei Rifiuti, un organismo indipendente, con autonomia decisionale, coordinato da Guido Viale, che tenta di far dialogare il mondo dell'imprenditoria, quello istituzionale, le associazioni ed il volontariato, dai sindacati ai comitati spontanei. Ora, proprio questi ultimi avevano dato vita ad esperienze autogestite nella raccolta differenziata, come nel caso del rione Acquaviva di Caserta, “dove un comitato di quartiere, che riuniva movimenti, associazioni e singoli cittadini, si è attivato per contrastare le scelte insediative di nuove discariche, ma

contemporaneamente, a fronte della paralisi amministrativa, si è posto il problema di agire direttamente auto-gestendo il ciclo, accordandosi con le imprese di smaltimento, organizzando dei centri di raccolta negli spazi delle parrocchie e in quelli dei centri sociali – dove i cittadini possono portare i loro rifiuti già differenziati e dove alcuni volontari operano le necessarie misure volte a fare in modo che la gran parte venga destinata al riciclo” (Sebastianelli). Non si tratta di un caso isolato, lo stesso è successo a Gianturco, dove ad autorganizzare la differenziata è stata la rete dei centri sociali, gli abitanti del quartiere, minacciati dall’ipotesi di apertura di un sito di stoccaggio in un vecchio complesso manifatturiero, ed ancora non sono mancati i casi di riciclaggio e riuso, dai mercati rionali alle mostre d’arte centrate sul riutilizzo della spazzatura. Quest’inventiva comunitaria sembra percorrere la strada segnata da Paul Connett che individua possibili vie di gestione dei rifiuti agendo contemporaneamente sui rifiuti urbani e su quelli industriali, riarticolarlo la gestione dei rifiuti a livello di quartiere, attivando il comportamento “virtuoso” dei cittadini – differenziata, riuso, riciclaggio, compostaggio – e, dall’altro lato, imponendo la riduzione di rifiuti ed emissioni industriali.

## ● L'affare dei rifiuti

Altro aspetto paradossale di questa situazione sta nel fatto che in Campania si registra la spesa media annua più elevata d’Italia per ciò che concerne lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e, in particolare, Caserta è il capoluogo di provincia con le tariffe più care<sup>14</sup>.

Sulla base dei dati raccolti dall’Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva, nel 2006 nei capoluoghi di provincia italiani, in media una famiglia composta da tre persone, con un’abitazione di proprietà di 100 mq, ha pagato circa 206 euro in un anno per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (con un incremento, rispetto al 2005, del 3%. La media annua più bassa (118 euro) si registra, invece, in Molise, mentre quella più alta, con 264 euro, in Campania.

Suddividendo, poi, i dati per area geografica si rileva che si spende di più al Sud (212 €), dove l’aumento rispetto al 2005 è stato del 5%; seguono quindi le regioni centrali (209 €) con un aumento del 3.5% rispetto al 2005 e, infine, quelle settentrionali (199 €), con un +1% rispetto all’anno precedente. L’indagine testimonia inoltre che, in genere, il servizio di smaltimento dei rifiuti è più caro dove funziona peggio, ossia nel Sud del paese, dove ancora molti comuni (il 59% dei capoluoghi di provincia) non hanno ancora adottato la Tariffa d’igiene ambientale (TIA) e sono ancora fermi alla Tarsu (Tassa rifiuti solidi urbani). In ogni caso, sia con la Tia che con la Tarsu, il risultato finale è stato quasi sempre un aumento delle spese per i cittadini, come dimostra il fatto che tra il 2005 ed il 2006 le tariffe sono aumentate oltre il tasso d’inflazione in circa 1/3 dei capoluoghi di provincia. A tutto ciò si aggiunge il problema legato alla grave carenza d’informazione e di trasparenza verso le popolazioni sul come viene gestito ed organizzato il servizio e su come vengono calcolati i suoi costi effettivi.

A trarre profitto dalla crisi campana è stata la Germania (Rapporto WWF Campania 2008, scaricabile in rete; Paolo Rabitti, Ecoballe, 2008).

<sup>14</sup> Dati: Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva ([http://www.cittadinanzattiva.it/files/consumatori/dossier\\_tariffe\\_rifiuti.pdf](http://www.cittadinanzattiva.it/files/consumatori/dossier_tariffe_rifiuti.pdf)).

Questa, infatti, grazie alla disponibilità di diversi impianti d'incenerimento, divenuti quasi inutili quando a livello nazionale è aumentata la quota di differenziata, riciclaggio e riutilizzo, si è guadagnata l'appellativo di "spazzino d'Europa" smaltendo profittevolmente i rifiuti provenienti da altre nazioni.

Del resto, vale la pena ricordare che il mercato dello smaltimento dei rifiuti è diventato, soprattutto negli ultimi anni, in seguito alla progressiva privatizzazione dei servizi ambientali, uno dei settori "produttivi" in grado di generare ingenti profitti ed occupazione. Secondo i dati Istat ("Rapporto annuale 2007"), nel 2006 il valore aggiunto delle imprese private specializzate nella fornitura di servizi di gestione dei rifiuti è stato pari a 4.839 milioni di euro (0,33% del Pil), con un incremento del valore aggiunto in termini di Pil che tra il 1997 ed il 2006 ha raggiunto la considerevole quota del 32,7%. Nello stesso arco di tempo, gli investimenti delle imprese operanti nel settore della gestione dei rifiuti sono passati dallo 0,05% del Pil (551 milioni di euro) allo 0,11% (1.634 milioni di euro), con un incremento medio annuo di circa il 12%. L'eccezionale espansione del settore della gestione dei rifiuti è ulteriormente testimoniato dall'andamento dell'occupazione: dal 1997 al 2006 le unità di lavoro impiegate dalle imprese specializzate nella gestione dei rifiuti sono aumentate del 53%, ossia ad un tasso medio annuo del 6%.

In Campania, ad esempio, dal 1999 sono stati creati 18 consorzi con 2400 dipendenti, costati 5 milioni di euro al mese, che avrebbero dovuto fare la differenziata, che di fatto è stata poi affidata a ditte esterne controllate dalla camorra. Con l'ultima gestione straordinaria, affidata a Bertolaso, sono stati stanziati dallo Stato 20 milioni di euro, spesi per gli stipendi. In 14 anni La Campania ha avuto 1 miliardo e 300 milioni di euro e i vari commissari hanno lasciato oltre 500 milioni di debiti.

## ● **Gli effetti collaterali della crisi sul Turismo in Campania**

Dato il perdurare dello stato d'emergenza, le difficoltà di risoluzione, la risonanza mediatica della "guerra dei rifiuti" è stata alta. Le foto e i video dei roghi e delle proteste hanno fatto il giro del mondo, così come era avvenuto nel 1973, per l'epidemia di colera a Napoli.

A distanza di mesi, ancora a maggio del 2008, il caso risaltava sulla stampa nazionale ed internazionale con titoli allarmanti: "Rifiuti, assalto al cuore di Napoli, raid e barricate, città sotto assedio" ed ancora "E per il turismo è catastrofe già persi 64 milioni di euro" (Repubblica, sabato 17 maggio). Non molto diversi erano i titoli della stampa internazionale, con conseguenze per l'immagine delle città simbolo, come Napoli, ma anche delle produzioni locali per l'allarme diossina.

L'impatto della crisi sul settore turistico campano sembra essere stato consistente. L'emergenza legata al problema rifiuti ha – e, ovviamente, non poteva essere altrimenti – pesantemente influenzato l'andamento economico delle imprese turistiche campane e l'immagine stessa della regione. Stando alle stime elaborate dall'Isnart e da Unioncamere (marzo 2008) l'emergenza ambientale legata ai rifiuti ha comportato 650 mila presenze in meno e una perdita economica per 64 milioni di euro (solo nel 2007), colpendo maggiormente le città di Napoli e Caserta rispetto a Salerno, con forti rallentamenti negli utili d'esercizio soprattutto per Caserta (96,6%), seguita da Benevento (59%), Avellino (52%), Napoli (50%) e Salerno 36%. Secondo Confcommercio e Federalberghi, la sola

città di Napoli, tra il 2004 ed il 2007, ha perso ben 350 mila presenze turistiche, mentre l'occupazione media degli alberghi nei primi mesi del 2007 si è attestata al di sotto del 60% (da Il Sole 24ORE del 12-03-2008).

Comparando i dati Isnart dell'ultimo triennio 2006-2008, si registra un calo delle presenze nazionali ed internazionali. La regione è meta del turismo nazionale per il 45%, per lo più proveniente dal vicino Lazio (10 %), mentre solo il 3,6% arriva dal Nord. La percentuale dei turisti campani è del 21%. La quota del turismo internazionale, invece, è del 34% e, in linea con la tendenza nazionale, la maggior parte proviene da Germania (46,3%), USA (30,3%), Regno Unito (29,9%) e Francia (29,1%), privilegiando città come Napoli (42% %) e Salerno (35,4%).

Complessivamente, nel corso del 2007, gli operatori hanno segnalano un calo del 46% delle presenze estere, in particolare da Germania e Stati Uniti<sup>15</sup>; ma la riduzione, nonostante l'aumento dei laziali, ha riguardato soprattutto anche le presenze nazionali e quelle regionali, poiché la percezione dell'emergenza sembra avere coinvolto in ritardo i mercati stranieri e, in effetti, nei primi mesi del 2008 – rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente – i tour operator hanno dichiarato di avere registrato una riduzione delle vendite che arriva fino al 50%. Tale diminuzione, oltre a manifestarsi nel calo delle prenotazioni, è dovuta soprattutto alla percentuale di disdette effettuate nei primi mesi del 2008, che giunge fino alla metà delle vacanze acquistate. Un ulteriore dato significativo consiste nel fatto che, l'emergenza dei rifiuti ha inciso su tali variazioni negative non solo per quanto concerne la Campania, ma ha investito l'intero mercato turistico nazionale, anche se in percentuale inferiore (tra il 5% ed il 20%).

Nel 2007, tra le province campane la più colpita è stata quella di Caserta, seguita da Avellino e Benevento per il turismo nazionale, e da Napoli e Salerno per quello internazionale: nei periodi di maggiore visibilità mediatica, le cancellazioni delle prenotazioni effettuate da turisti stranieri hanno raggiunto il 10%.

In media, quasi l'80% dei clienti delle strutture ricettive campane viaggia per vacanza, ed è stato proprio il settore vacanziero il segmento sul quale ha maggiormente inciso il rallentamento dei flussi turistici. La crisi ha colpito soprattutto il settore dei B&B ed il turismo naturalistico ed ha coinvolto, su altri versanti, il settore agroalimentare per l'allarme diossina<sup>16</sup>, mentre invariata è rimasta la quota di presenze legate ai viaggi d'affari. Per correre ai ripari, la Regione Campania ha stanziato 20 milioni di euro, che sono serviti anche per finanziare le azioni dell'assessorato al turismo capitanato da Claudio Velardi che, per uscire dalla crisi, ha puntato sulla comunicazione per rilanciare un'immagine attraente di Napoli e della napoletanità (eg l'accordo con Google per mettere in risalto le pagine campane e le informazioni sulle promozioni), e sull'aiuto "incentivato" dei tour

<sup>15</sup> Altro dato significativo, confermato anche dagli operatori internazionali, è che il problema dei rifiuti ha inciso su tali variazioni negative non solo in Campania, ma ha coinvolto l'intero mercato turistico nazionale, anche se con effetti più limitati.

<sup>16</sup> "I problemi ai quali devono far fronte gli agricoltori della Campania - avverte la Cia - sono di due aspetti. Il primo è quello relativo al forte calo delle vendite di prodotti tipici legati al territorio. Una flessione conseguenza dell'immagine negativa che sta avendo la regione in questi giorni e dei blocchi stradali che non hanno permesso il trasporto dei prodotti. La diminuzione può essere quantificabile intorno al 35 per cento nell'ortofrutta e al 30 per cento per il latte e i suoi derivati (formaggi in testa). Stesso discorso -evidenzia la Cia- per gli agriturismi che hanno dovuto registrare moltissime disdette, specialmente nelle feste natalizie, e una diminuzione di presenze di circa il 40 per cento rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente, con conseguenze sulle produzioni agricole.

Il secondo motivo, e certamente più grave, è quello relativo - rimarca la Cia - ai possibili inquinamenti a causa dei rifiuti bruciati che possono sprigionare diossina e contaminare terreni e falde acquifere." (Agenzia plurisettimanale della Confederazione italiana agricoltori - Anno XIV n 7: 01 gennaio 2008).



operator per ridurre i costi e allettare con offerte convenienti (voli e pacchetti low cost come Easy Napoli e Welcome Napoli) i potenziali turisti. Sul fronte degli imprenditori le risposte non sono state diverse: alcuni, temendo i danni, sono corsi ai ripari (comunicazione, riduzione dei costi, campagne di fidelizzazione), con scelte diverse a seconda delle aree: a Napoli, ad esempio, ci sono stati albergatori che offrivano la prima notte gratis. Si tratta, in ogni caso, di misure di breve respiro che non hanno indotto, se non in minima parte, a modificare i comportamenti dei turisti.

L'inventiva non è mancata, ma i risultati delle campagne comunicative (Stazio, 2008), così come l'andamento negativo dell'estate 2008, restano da valutare attentamente, tenendo conto della convergenza tra crisi dei rifiuti e la più generale crisi economica che, nel caso campano, ma anche del Mezzogiorno più in generale<sup>17</sup>, ha visto ridursi in modo significativo le presenze.

## ● Intanto aumentano i rifiuti

Prima di procedere con la quantizzazione, tocca premettere, per non dare i numeri, che i dati ufficiali difficilmente registrano la quota di rifiuti gestiti in modo "illegale", così come il numero reale di discariche non autorizzate, o i carichi di rifiuti provenienti dal Nord e smaltiti al Sud.

Intanto, i dati sulla produzione di rifiuti urbani del IV Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano, a cura dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e del territorio – Apat – 2007, segnalano che, tra il 2002 ed il 2006, la produzione è generalmente aumentata dell'8,9%. In Italia la media di rifiuti urbani smaltiti in discarica è di 324,7 kg procapite, quasi 100 kg al di sopra dell'analogo dato europeo (che si attesta attorno ai 230 kg procapite)<sup>18</sup>. All'interno del paese, esistono, poi, grandi differenze tra regioni del Nord e regioni del Sud. I rifiuti prodotti per persona nelle regioni del Nord-Ovest e smaltiti in discarica sono pari a 195 kg e al Nord-Est a 226 kg, mentre al Sud la media è di circa 400 kg pro-capite. Solo nel 2006 in Italia sono finiti nel cassonetto oltre 32 milioni di tonnellate di rifiuti urbani; più di 14 milioni e mezzo al Nord, oltre 7 al Centro, e 10,5 al Sud. In media ogni cittadino produce quasi 552 kg di spazzatura in un anno, con comportamenti diversi a seconda delle aree. A livello ripartizionale, infatti, le risposte alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti<sup>19</sup> sono abbastanza differenti: al Nord circa il 40% dei rifiuti è differenziato, quasi il doppio del Centro (20%) e dato quattro volte maggiore di quello del Sud (10%), dove sono soprattutto le grandi città ad eluderla, a differenza di quelle medio-piccole dove ci sono casi di raccolta differenziata del 50–60% o, ancora, esempi come quello calabrese, dove la differenziata ha preso il via in ritardo tra stop and go demotivanti per la popolazione. Purtroppo, bisogna constatare che è proprio nelle aree di maggiore

<sup>17</sup> Come sottolineato nel Rapporto sulla stagione turistica estiva 2008 dell'Osservatorio nazionale del turismo, in collaborazione con la Banca d'Italia, Unioncamere e Istat, "l'effetto rifiuti", come previsto, si è fatto sentire causando raffiche di disdette e trascinando al ribasso le richieste per le vacanze in tutto il Sud Italia. Tra tutti i segni negativi della scorsa stagione estiva, infatti, quello delle regioni meridionali è stato quello più clamoroso: -18,4% alla voce "pernottamenti" e -16,5% a quella "arrivi".

<sup>18</sup> Dati 2007 Istat, Apat ed Eurostat.

<sup>19</sup> Per gestione dei rifiuti si intende l'insieme delle politiche volte ad amministrare l'intero processo dei rifiuti, dalla produzione fino allo smaltimento finale. Il ciclo comprende varie fasi: la riduzione, la raccolta, il trasporto, il trattamento (riciclaggio o smaltimento) o il riutilizzo dei materiali di scarto.

emergenza che le cifre sulla raccolta differenziata peggiorano: ad esempio, in Puglia ed in Calabria si raccolgono meno di 110 grammi di rifiuti per abitante al giorno e in Sicilia addirittura meno di 80grammi. Anche rispetto alla gestione del ciclo, all'impianistica e allo smaltimento (impianti per combustibile da rifiuti CDR, impianti di tritovagliatura e termovalorizzatori) al Nord gli inceneritori non mancano (in particolare in Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna), mentre al Sud sono ancora in via di realizzazione in regioni come la Campania, dove la percentuale di spazzatura differenziata non arriva al 10%, per cui il 90% finisce ancora in discarica. A tutto ciò, bisogna aggiungere i problemi relativi ai siti temporanei di stoccaggio, al costoso sistema dei trasporti, alle imprese di gestione pubblico-privato. Le realtà meridionali si trovano in una situazione tutt'altro che confortante poiché, a fronte dell'aumento dei consumi e della produzione di spazzatura, il sistema di gestione è ancora traballante ed emergenziale, motivo per cui, ciclicamente, ci si ritrova a fare i conti con l'impossibilità di smaltire la spazzatura accumulata.

**Tabella 1 – Raccolta di rifiuti urbani (anno 2006) (migliaia di tonnellate)**

	Raccolta indifferenziata	Raccolta differenziata	Raccolta totale		
			Valori assoluti	Valori %	kg/abitante
<b>Nord</b>	<b>8.331,1</b>	<b>5.825,1</b>	<b>14.601,9</b>	<b>35,5</b>	<b>1.097,6</b>
<b>Centro</b>	<b>5.759,8</b>	<b>1.474,2</b>	<b>7.364,0</b>	<b>24,5</b>	<b>644,2</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>9.379,8</b>	<b>1.078,2</b>	<b>10556,8</b>	<b>39,9</b>	<b>1031,7</b>
<i>Calabria</i>	<b>841,4</b>	<b>76,3</b>	<b>950,8</b>	<b>2,9</b>	<b>475,1</b>
<i>Campania</i>	<b>2531,6</b>	<b>179,0</b>	<b>2718,0</b>	<b>8,6</b>	<b>541,7</b>
<b>ITALIA</b>	<b>23.470,7</b>	<b>8.377,6</b>	<b>32.522,7</b>	<b>100,0</b>	<b>551,8</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

## ● Senza concludere sul caos dei resti e il fantomatico sviluppo locale

Le conclusioni provvisorie a cui questo lavoro, ancora in corso, approda sono da un lato, a tinte fosche, legate alla gestione ed ai rimedi emergenziali-amministrativi individuati per affrontare il caos dei resti; dall'altro, invece, segnalano come il conflitto possa essere utile per uscire dal tunnel emergenziale.

Il caso dei rifiuti rappresenta un esempio emblematico di aumento dell'entropia, cioè di degradazione-dissipazione dell'energia e non già di mancanza di risorse o di energia; allo stesso tempo, mostra le criticità di un modello di sviluppo centrato sulla riproduzione allargata, con catene logistiche sempre più lunghe, che connettono siti produttivi distanti per poi passare al consumo e alla veloce obsolescenza degli oggetti prodotti ed approdare ad un nuovo ciclo di valorizzazione: quello dello smaltimento<sup>20</sup>. Il risultato finale si

<sup>20</sup> Uno dei dati più eclatanti emerso dal Rapporto Rifiuti APAT del 2006 consiste proprio nell'aumento della produzione di rifiuti, sia urbani che industriali, che va ben oltre la crescita economica: correlando il dato di produzione dei rifiuti urbani (31,7 milioni di tonnellate) a indicatori socio-economici quali il PIL ed i consumi delle famiglie, si nota che la produzione dei rifiuti ha subito un incremento del 5,5% nel triennio 2003-2005, mentre il PIL, nello stesso arco di tempo, è aumentato dell'1% ed i consumi delle famiglie dello 0,6%. Questo evidente disallineamento tra produzione di rifiuti e crescita economica

manifesta attraverso un aumento esponenziale dei rifiuti che, nel caso partenopeo, è stato gestito per decenni in modo insostenibile, da amministratori, imprenditori, criminalità organizzata, ed abitanti poco coinvolti (dopo molti anni, a Napoli si è arrivati all'8-9% di rifiuti differenziati).

In questo contesto, il caso della crisi dei rifiuti in Campania sottolinea, da un lato, l'importanza del conflitto come elemento indispensabile per riequilibrare un sistema di governance inefficace, dispendioso e corrotto; dall'altro, pone in luce l'importanza delle forme della partecipazione e dell'autorganizzazione nei sistemi complessi. Le società contemporanee, infatti, come tutti i sistemi complessi, presentano proprietà dette emergenti o di autorganizzazione, in cui il sistema assume certe forme d'organizzazione in maniera spontanea, autonoma; là dove i comportamenti più affidabili non sono quelli programmatori bensì quelli che semplificano l'agire quotidiano, come nel caso di Caserta, o Gianturco che, se perpetuate, possono diventare abitudini virtuose. Vi è, inoltre, da segnalare che le pratiche di gestione su unità territoriali minime, come i quartieri, hanno dato migliori risultati rispetto alla pianificazione centralizzata.

Il ruolo del potere amministrativo, invece, va inteso come sussidiario e non sostitutivo rispetto all'azione-comportamento dei cittadini, dove il problema dell'intervento pubblico risiede nel sollecitare e nel favorire queste condotte, nel rendere coscienti dei rischi e dei benefici.

Intanto, al momento il problema dei rifiuti non è affatto risolto. Nonostante le operazioni di marketing mediatico, infatti, 150 tonnellate di rifiuti non sono scomparse, ma sono state trasferite in siti di stoccaggio, in luoghi meno visibili. A peggiorare la situazione, ci sono le ripetute crisi estive, che da anni vedono le località turistiche campane alle prese con un'inadeguata gestione dei rifiuti.

C'è, inoltre, da considerare che il piano del governo per superare la crisi propone soluzioni da tempo scartate in altri paesi europei, come l'apertura di dieci discariche tal quale e quattro inceneritori; soluzioni ritenute da molti "esperti", per certi versi, peggiori del male da curare. Ci limitiamo a riportare che in Francia il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Medici ha chiesto il blocco nella costruzione di nuovi inceneritori in quanto l'incenerimento produce centinaia di sostanze tossiche che si liberano nell'aria. Di contro, la differenziata procede a singhiozzo, non esiste ancora un piano industriale, né obiettivi prefissati da raggiungere.

E' opportuno notare che non c'è soluzione del caso rifiuti senza una riflessione sui consumi; il coinvolgimento serve per avviare i cittadini verso nuovi metodi di selezione e raccolta, ma non si può tuttavia omettere che la crisi dei rifiuti è prima di tutto eccesso di produzione e consumo, di pratiche e stili di vita che con la compatibilità ambientale e la sostenibilità fanno a pugni; dall'altro lato, pesa il conflitto d'interessi delle aziende che hanno in appalto lo smaltimento e le inadempienze amministrative. Aspetti su cui i movimenti di protesta, sono intervenuti, senza delegare, agendo direttamente come nel caso del rione Acquaviva. Questi aspetti decisivi sono, fino ad ora, rimasti ai margini della discussione, ma è da qui che si dovrà ripartire se si vuole risolvere e non perpetuare all'infinito il gioco delle ecoballe e dell'emergenza.

Infine, tocca ricordare che il termine sostenibilità, proviene dal verbo latino *sustinere*, il cui significato è reggere, mentre in italiano è ciò che si può sostenere. Negli ultimi anni il termine è stato usato in tutte le salse, come una parola "magica" che sta a segnalare un

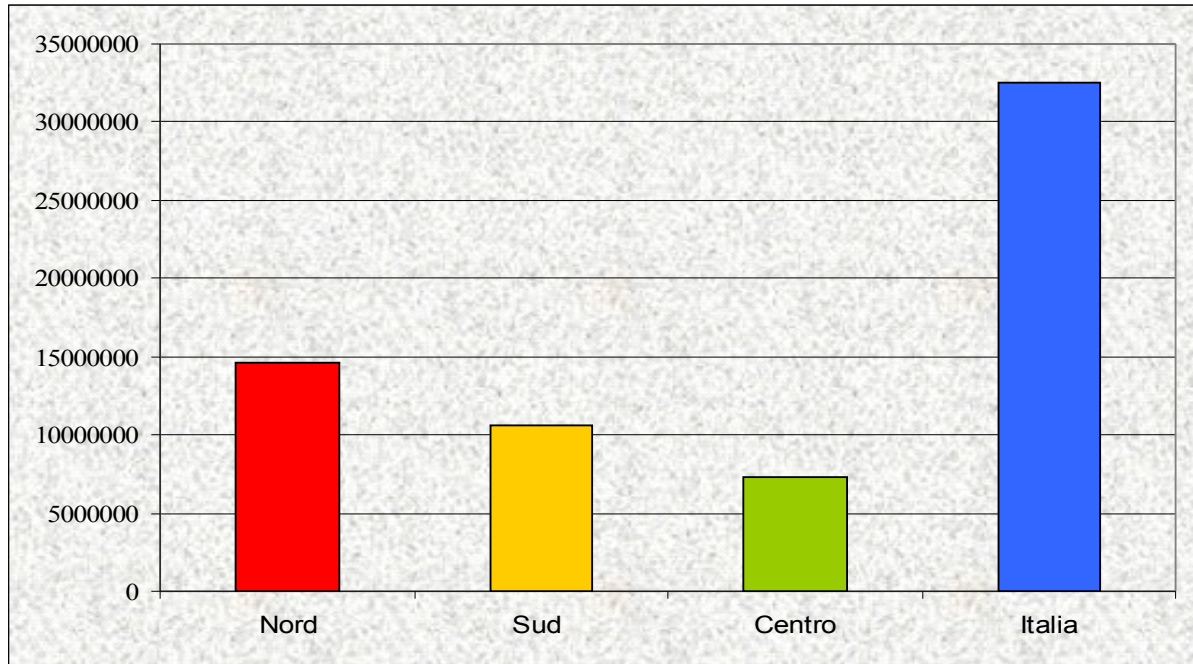
---

sottolinea, una volta di più, l'importanza di procedere decisamente in direzione di politiche di "prevenzione" della produzione di rifiuti.

cambio di rotta, un nuovo approccio. Tuttavia, applicato ai territori, fa notare Magnaghi, mette in luce una contraddizione, o meglio, un errore percettivo; il territorio va, infatti, pensato in termini relazionali, culturali, antropici, e in tanti altri modi, e non come un asino con il carico sulla groppa: “Sostenibile può essere definito il carico sulla groppa di un asino, quando sia tale da non farlo schiantare sotto il peso. Ma i luoghi non sono bestie da soma. I luoghi sono soggetti culturali, parlano del lungo processo di antropizzazione attraverso il paesaggio, restituiscono identità, memoria, lingua, culture materiali, messaggi simbolici e affettivi” (Magnaghi, Il progetto locale, 2002).

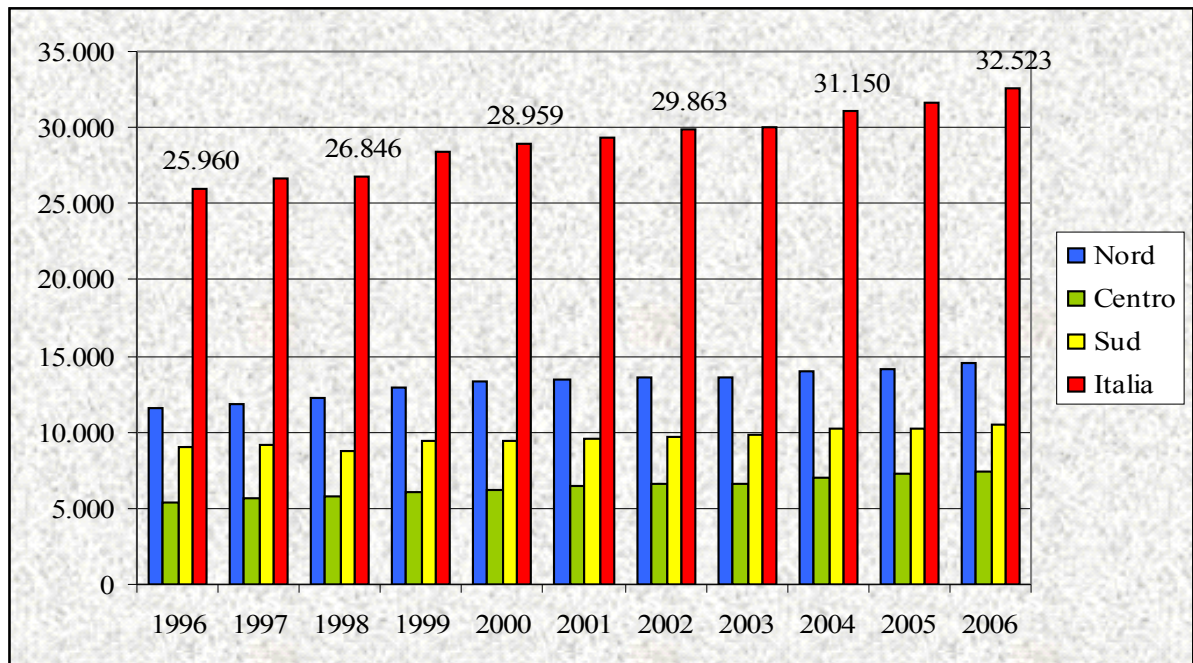
## ● Appendice

### Produzione RU per macroarea nel 2006 (t)



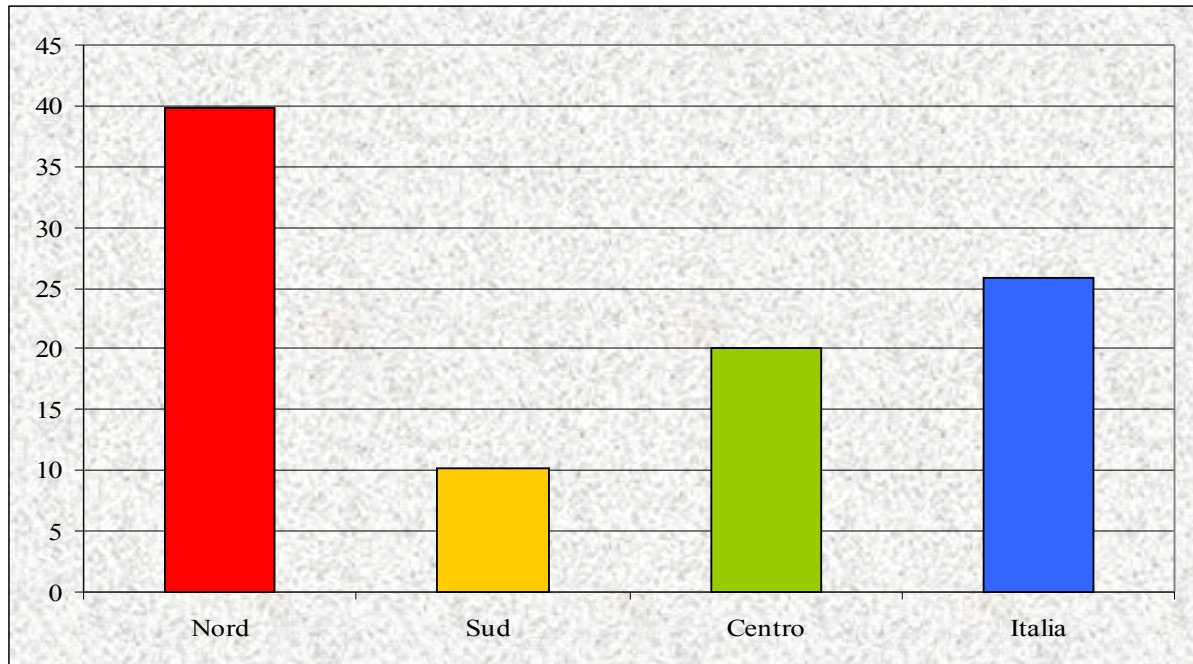
Fonte: Rapporto Rifiuti APAT 2007

### Andamento produzione RU



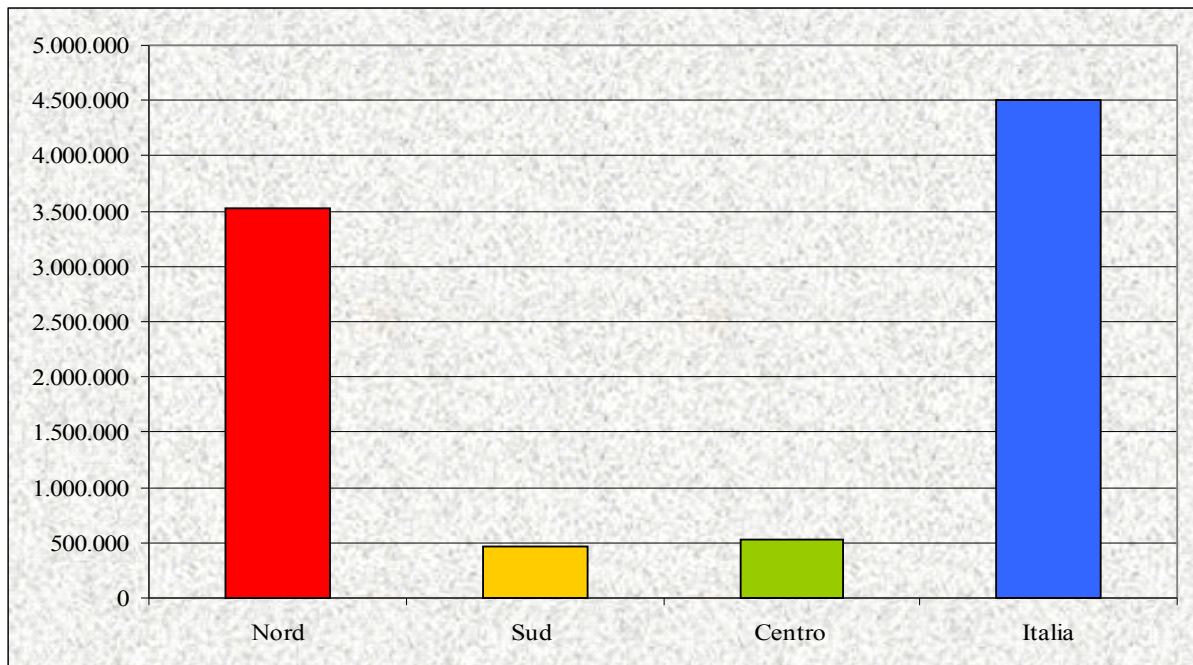
Fonte: Rapporto Rifiuti APAT 2007

### Percentuali di RD per macroarea nel 2006



Fonte: Rapporto Rifiuti APAT 2007

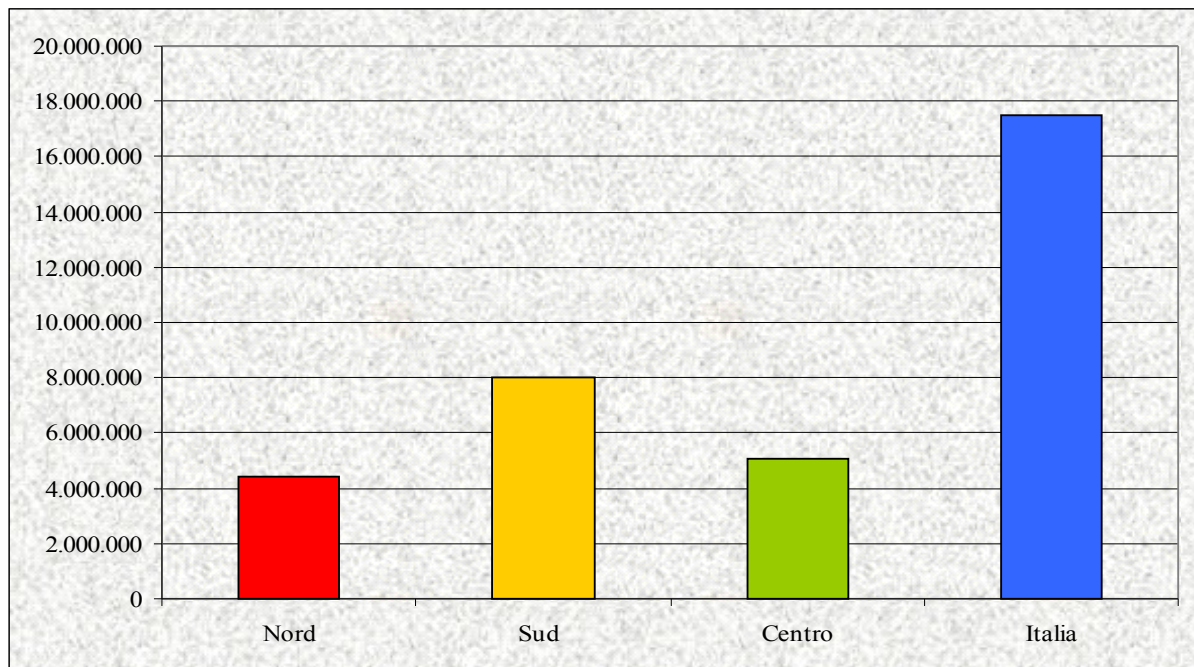
### Rifiuti trattati negli inceneritori RU per macroarea nel 2006 (t)



Fonte: Rapporto Rifiuti APAT 2007



**Rifiuti smaltiti in discarica per macroarea nel 2006 (t)**



*Fonte: Rapporto Rifiuti APAT 2007*