

Alberto Corbino

Troppo lontani da Bruxelles: l'Europa che non c'è nella Campania dell'emergenza rifiuti

Alberto Corbino è l'autore del blog: labuonaeconomia.wordpress.com
Il presente lavoro è stato presentato al XXI Convegno SISP - Società Italiana di Scienza Politica, Catania, 20-22 settembre 2007. **Il lavoro può essere liberamente riprodotto, citando la fonte e rimandando al link: <http://labuonaeconomia.wordpress.com/2012/01/11/troppo-lontani-da-bruxelles/>**

1

Introduzione

L'Unione Europea rappresenta, senza dubbio, il più ambizioso progetto politico che la storia ricordi, superiore a qualunque impero sognato da cesari, zar e condottieri di ogni epoca. La sua grandezza non consiste tanto nella estensione o nella quantità di gente che essa intende unire, quanto alla modalità con cui intende farlo - una rete di relazioni pacifiche - e all'obiettivo che essa si pone: costruire una casa e un futuro comune per una straordinaria eterogeneità di storie, culture, comunità locali.

Far sentire ogni cittadino europeo un cittadino dell'Unione Europea e quindi costruire una cultura comune condivisa: è questa la sintesi del progetto politico.

Ma le differenze, le diffidenze e le distanze, di ogni tipo, sono ancora tante.

A cinquanta anni dalla firma dei Trattati di Roma, il (momentaneo?) fallimento del progetto di una Costituzione Europea, passo sì formale ma al tempo stesso fondamentale indispensabile per la costruzione di questo grande progetto, dimostra quanto l'utopia sia ancora lontana dal trasformarsi in realtà.

Obiettivi della ricerca.

Scrivere questo articolo, ha presentato, non lo nascondo, numerose difficoltà.

La prima è consistita nell'individuazione degli obiettivi: riportare la questione rifiuti in Campania alla scienza politica deve voler dire andare oltre la cronaca. La seconda difficoltà è nata dall'esigenza di individuare una metodologia di lavoro con una chiave di interpretazione se non originale, quanto meno capace di stimolare riflessioni complesse su questo tema.

Nella sua tragicità, la questione "emergenza rifiuti in Regione Campania" (**di seguito: RC**) è un *interessantissimo caso di scienza politica*, perché non rappresenta solo un'eccezione alla regola ma un'aberrazione del sistema; essa, in quanto reiterata nel tempo, diventa, a sua volta, **sistema**.

Al contempo, essa si presenta come è una faccenda estremamente complessa: per poter analizzarla, e ricostruirla in maniera esaustiva sarà necessario l'impegno costante di un consistente team di cronisti, economisti, sociologi, criminologi, politologi, giuristi e tecnici esperti del tema. Ma a questo senso di consapevolezza di impotenza di analisi/comprendimento, si può giungere solo in una fase successiva a quella preliminare in cui, da scrupoloso investigatore/ricercatore, si raccoglie ogni

informazione e testimonianza privilegiata e si esplorano “antimondi di confine”¹: i consorzi di bacino, le discariche a cielo aperto, i presidi delle cittadinanza che si oppongono ai decreti del governo.

E’ un lavoro che si è cercato di eseguire con diligenza dal momento in cui, mesi fa, è cominciato il lavoro di redazione. Confesso, però, di essere stato travolto dalla tumultuosa cronaca degli eventi: rivolte popolari, indagini della magistratura, liti partitiche e istituzionali, atti legislativi di urgenza, roghi di cassonetti e di montagne di immondizia, allarmi diossina.

E proprio da questa esperienza di “overdose di informazione” è nata la comprensione di quello che doveva essere l’obiettivo vero.

L’emergenza rifiuti è solo il sintomo di una malattia che si manifesta ormai in maniera costante da 13 anni, nonostante le saltuarie e differenti cure *in loco*. La soluzione non è dunque nella cura del sintomo, quanto nella ricerca e nella cura delle cause che rendono il corpo debole e predisposto alla malattia.

Non ha tanto senso soffermarsi sul caso specifico, quanto risalire al dato generale: **vi è una regione dell’Unione Europea che da 13 anni ricorre al regime straordinario per gestire un servizio di base fondamentale² che in tutte le altre regioni è considerato ordinario.**

L’obiettivo non è più quindi la descrizione accurata di fatti puntuali³, quanto l’analisi della distanza di una regione dalla UE e soprattutto la comprensione dei veri motivi che la determinano.

E’ necessario però chiarire che non ci si intende riferire solamente a una distanza misurabile in indicatori quantitativi. E’ questo un esercizio già realizzato con puntualità in altre sedi. Ad esempio il Centro Studio Sintesi di Mestre ha recentemente calcolato, per il Sole 24 Ore, la “distanza dagli Obiettivi di Lisbona⁴”, in una scala da 1 a 100. La Campania risulta in media 84,5 punti lontana dall’ *uno* ideale del target globale europeo, e in particolare: 98,7 per l’occupazione, 52,7 per l’innovazione, 75,4 per la coesione sociale, 81,3 per la sostenibilità ambientale; dai 20 ai 30 punti superiore alle media italiana.

In questa sede si intende superare questa logica di misurazione.

E’ opportuno, si ritiene, rendersi conto che nel mettere a confronto territori tanto vasti e disomogenei come la UE, i dati quantitativi delle statistiche ufficiali vanno necessariamente integrati con osservazioni di tipo qualitativo per aumentarne il livello di informazione e quindi essere di maggior supporto per l’elaborazione delle politiche di settore.

In altre parole, non è possibile continuare a sostenere che i tassi di disoccupazione reale in

¹ La nozione di Antimondo è stata inventata dal geografo francese Roger Brunet, che ha osservato che tutti i sistemi generano degli effetti perversi e degli spazi per poterli affrontare. Personalmente sostengo un’interpretazione estensiva di questa teoria di Brunet, secondo la quale gli antimondi sarebbero tra loro collegati fino a creare una sorta di sistema alternativo al Mondo (cfr.: A. Corbino, Tesi di dottorato: “I crimini ambientali: punta dell’iceberg dell’antimondo geografico”, Dipartimento di Geografia, Università di Padova, 2000).

² La raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani non può che essere considerato un servizio fondamentale, allorché minacci un diritto fondamentale previsto dalla Costituzione (Art. 32): “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività..”. E’ lo stesso governo italiano a parlare di tutela dei diritti fondamentali nel D.L. 61/2007 ad oggetto “Interventi straordinari per superare l’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania” : “..considerata la gravità del contesto socio-economico-ambientale derivante dalla situazione di emergenza in atto, suscettibile di compromettere gravemente i diritti fondamentali della popolazione della Regione Campania, attualmente esposta al pericolo di epidemie e altri pregiudizi alla salute..”

³ Per una completa e accurata ricostruzione di questo tema , si consiglia il libro Alessandro Iacueli “Le vie infinite dei rifiuti – il sistema campano”, Altrenotizie.org, febbraio 2007; (cfr.: <http://articoli.alessandroiacueli.net/>).

⁴ Consiglio Europeo di Lisbona, marzo 2000.

Campania siano al 20-30%. Basta girare un po' per Napoli, a piedi, staccandosi dalle proprie scrivanie per capire la realtà: quelli che decidono di rimanere lavorano tutti, ma non secondo gli standard di legge. Questa banale considerazione basterebbe da sola ad implicare metodologie di analisi e di risoluzione dei problemi completamente diverse.

Analogamente, basare l'analisi della emergenza rifiuti e le conseguenti politiche sul dato quantitativo, sarebbe un errore imperdonabile. Significherebbe credere che la RC nel 2004 ha avviato in discarica solo il 29% dei rifiuti urbani (di seguito: RU) prodotti, cioè il 49% in meno rispetto all'anno precedente. In realtà, come fa notare Maria Clotilde Sciaudone⁵, "dietro l'apparenza positiva riemerge integra tutta la drammaticità dell'emergenza: i rifiuti sono stati dirottati dalle discariche ai siti di stoccaggio e sono ancora in attesa di una collocazione definitiva"⁶.

Applicare questo principio significa, in sintesi, analizzare un caso concreto non solo tramite i numeri, ma anche "vivendo il territorio". Questo ci permette di andare oltre il dato acquisito di un malfunzionamento istituzionale che ha accumulato 16 anni di ritardo rispetto agli standard previsti dalla direttiva europea. Perché qui non si è trattato di una semplice falla nel sistema, ma di una mutazione del sistema stesso. Significa diventare consapevoli di quanto l'Europa, con le sue politiche e le sue dichiarazioni d'intenti, possa essere un concetto del tutto astratto e culturalmente inconcepibile ad alcune latitudini; e di quanto insormontabile sia questa distanza, al di là dei chilometri e dei finanziamenti, tra le periferie dell'Unione e la sua "capitale". Una distanza spesso siderale tra pianeti che si rifiutano di attivare percorsi di cambiamento reale e accettare le regole del sistema - in un cui però ambiscono a stare - e un sole considerato unicamente in quanto "donatore di infinite energie".

Sono consapevole dell'eccezionale drammaticità del caso che qui si considera, e che un'eccezione non possa essere elevata a regola.

Ma ciò che c'è dietro a questo fallimento della politica interna alla regione Campania - inteso come insieme di soggetti deputati alla programmazione, alla mediazione e alla gestione del quotidiano - è un grande **vuoto culturale, che attiene all'intero sistema di riferimento istituzionale, sociale ed economico nel rapporto centro-periferia della Unione Europea.**

L'obiettivo che qui ci si pone è questo: argomentare questa distanza, che è, prima di tutto, distanza culturale; è una crisi del sistema che riguarda il modo di intendere il rapporto cittadino-istituzioni, rapporto che è alla base della società civile e delle costruzioni della casa comune europea.

La chiave di lettura.

Compresi pertanto l'obiettivo e il metodo di lavoro, occorre ora definire le chiavi di lettura.

I dati ci dicono che, mentre gli obiettivi di raccolta differenziata (di seguito: RD) previsti dal decreto Ronchi⁷ erano del 35% entro il 2003, in Campania, la percentuale al 2005⁸ era pari al 10,4%

⁵ M. Clotilde Sciaudone: "Il rapporto Rifiuti 2006: alcune considerazioni sulla situazioni rifiuti urbani in Campania" in "Bollettino delle Assise della città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia", n° 2/2007, pag. 11.

⁶ Ad oggi si calcola che vi siano dai 6 agli 8 milioni di "ecoballe" non a norma (e questo scarto delle stime del 25% già dice molto su quanto il sistema sia poco efficace), e che quindi che non possono essere inceneriti senza subire una costosissima opera di picchettamento e nuova vagliatura, che languono presso gli impianti di cdr o presso costosissimi siti di stoccaggio.

⁷ In Italia l'obbligo di differenziare i rifiuti solidi urbani per tipologia di materiale da parte dei Comuni viene sancito dal Decreto Legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997 (cosiddetto "decreto Ronchi", dal nome dell'allora Ministro dell'Ambiente) che introduce nell'ordinamento legislativo italiano la **normativa europea sui rifiuti (direttiva quadro**

e non ha compiuto alcun progresso rispetto al 2004, registrando addirittura un peggioramento rispetto al 2003.

Regione/Provincia/Città	% RD, anno 2005	Regione/Provincia/Città	% RD, anno 2005
Provincia Napoli	7,7	Regione Veneto	47,7
Provincia Salerno	19,7	Regione Lombardia	42,5
Provincia Avellino	13,8	Media Nord	38,1
Provincia Benevento	10,3	Media Centro	19,4
Provincia Caserta	10,8	Regione Puglia	8,2
Regione Campania	10,6	Regione Sicilia	5,5
Città di Napoli	7,4 (9,3 nel 2003)	Regione Molise	5,2
Città di Torino	35,3 (26,7 nel 2003)	Media Sud	8,7

Soffermarsi su questo singolo indicatore⁹ non porta alcun contributo, anzi distrae dall'analisi di una questione ben più complessa. Che nella sua complessità va quindi letta.

Partendo da una metodologia che preveda di misurare la distanza determinando la posizione di due punti estremi del segmento, utilizzeremo allora non solo parametri oggettivamente rilevabili (statistiche ecc.), ma anche in base a concetti più complessi.

Nel caso in questione è possibile postulare l'esistenza di un Punto-obiettivo (che chiameremo punto B come Bruxelles), cui tutte le amministrazioni locali devono tendere, e che è noto. Per quanto attiene la questione RU esso è individuato dalle coordinate delle **4R** teorizzate **dalla UE** (Riduzione, Riciclaggio, Riuso, Recupero).

Vi è poi un Punto di partenza (che chiameremo Punto P), che si trova nelle Periferie della UE, che non è noto in quanto va ricavato dall'esperienza; nel presente caso esso è individuabile dalle **quattro coordinate D (Disorganizzazione, Disastro ambientale, Dolo, Delegittimazione)** proprie dell'esperienza della RC.

Da un lato quindi la teoria degli indirizzi strategici della UE. Dall'altro la eventuale volontà e la eventuale capacità degli enti locali di metterle in pratica.

E' interessante notare come la gestione del ciclo dei rifiuti intrecci, per la sua peculiarità, numerosi questioni primarie tra loro interconnesse: libera iniziativa e concorrenza, ambiente e senso di

91/156/CEE). Gli obiettivi di raccolta differenziata previsti dal decreto Ronchi (art. 24 comma 1) sono, a partire dell'entrata in vigore del Decreto stesso (1997): 15% entro due anni ; 25% entro quattro anni; 35% a partire dal sesto anno (2003).

⁸ Fonte: Rapporto Rifiuti 2006 – Vol. I, APAT – ONR.

⁹ Inoltre, vale la pena fare due ordini di considerazioni. La prima: vi è una netta, differenza tra le regioni del nord e quelle del sud. Non è un dato nuovo. Ma proprio per questo bisognerebbe comprendere se, all'origine di questa scarsa efficienza che caratterizza il Meridione, vi siano cause in comune. La seconda verte sulla validità delle statistiche ufficiali e sulle relative metodologie di rilevazione. Meriterebbe infatti un approfondimento su se e come le statistiche ufficiali rilevano quelle attività informali nel campo della RD, che sono sempre stati presenti in città come Napoli. E quanto marginale sia il peso di tali attività sul sistema formale. Materiali come il ferro o l'alluminio continuano ad essere raccolti attraverso una filiera informale di piccoli tre-ruote e magazzini anonimi; e fino a qualche anno fa fioriva un analogo mercato della carta e del cartone, poi sostituito da un costosissimo (per la comunità dei contribuenti) servizio pubblico, effettuato dal Consorzio Napoli 5.

appartenenza al territorio, occupazione e mobilità, informazione e tutela della salute, *governance* pubblica e sicurezza, propensione all'innovazione.

La faccenda tende quindi a complessificarsi: la gestione dei RU non solo è il risultato di una mera combinazione di tecnica (alta percentuale di RD, alta tecnologia dei termovalorizzatori,..), ma di un insieme di esperienze figlie di “**cultura della convivenza**”, che stanno alla base dell'esistenza stessa della UE:

- 1- cultura di una Pubblica amministrazione efficace ed efficiente, a servizio del cittadino, con il quale gli EE.LL. instaurano un rapporto di dialogo costante e costruttivo;
- 2- cultura dello sviluppo sostenibile, inteso come principio a cui devono tendere tutte le azioni e le attività economiche poste in essere;
- 3- cultura della legalità, intesa come consapevolezza della necessità dell'esistenza di un sistema di regole condivise e del rispetto delle stesse;
- 4- cultura del senso di comunità, inteso come consapevolezza di un sistema di diritti e doveri, e del proprio ruolo come soggetto interconnesso con una pluralità di altri soggetti;
- 5- cultura della innovazione tecnologica, intesa come strumento che deve essere applicato per il miglioramento della qualità della vita di ognuno di noi;
- 6- cultura dell'intervento pubblico nella sfera dell'economia, che deve essere inteso come supporto o partnership e non invece come mero assistenzialismo.

Ognuno di questi valori fondanti della UE da' origine a dei Punti B ideali. Per consentire ai punti P di potersi avvicinare questi Punti B, la UE ha messo a punto una serie di strumenti che fungono da magneti sui Punti P: finanziamenti, strumenti legislativi, informazione, ecc.

Nella nostra esemplificazione la posizione del punto P potrà allora sintetizzare ora il fallimento ora il successo di una serie di politiche settoriali come anche il recepimento o il rigetto di una serie di indirizzi generali, che non riguardano solo il settore rifiuti o l'ambiente.

Più P sarà distante da B, maggiore sarà il fallimento dell'Ente locale rispetto all'ideale di Bruxelles, e viceversa.

Cercheremo quindi di descrivere questa distanza raffrontando le teorie ottimali dei punti B con le realtà sintetizzate nel punto P.

Il punto P della gestione RU in Campania denuncerà allora non solo un ritardo tecnico, ma un ritardo in termini di cultura della convivenza (come prima specificato).

I termini della questione.

Pur non volendo soffermarci in maniera esclusiva, né pretendendo di poterlo di fare in maniera esaustiva, si ritiene che un inquadramento di quella che il neo-Presidente della Repubblica Napolitano definì la “penosa questione dell'emergenza rifiuti in Regione Campania” sia necessario a supportare il ragionamento.

Da oltre tredici anni la Campania, regione della Unione Europea, è ostaggio di un'auto-referenziale emergenza rifiuti, cioè della propria incapacità di organizzare un efficace ed efficiente sistema di gestione dei circa 485 kg¹⁰ di RU che ogni anno producono i suoi oltre 5.700.000 residenti (a cui vanno aggiunti alcune decine di migliaia tra studenti fuori sede, turisti, immigranti irregolari ecc). Migliaia di tonnellate che si accumulano ciclicamente per strada in un territorio “a forte presenza di

¹⁰ Dato 2005, fonte: Rapporto rifiuti 2006- Vol. I, APAT – ONR.

criminalità organizzata”, dove la magistratura ha spesso rivelato legami strutturati tra questa e la politica locale, potrebbero suggerire, più che una incapacità, una non-volontà di agire in maniera efficace ed efficiente. Ma atteniamoci ai fatti.

La Campania è una regione che esprime la sua perifericità, oltre che in termini di chilometri, anche attraverso altri indicatori economici e sociali: è una di quelle Regioni che una volta si chiamavano “Obiettivo 1” e che nella nuova programmazione si chiamano “regioni obiettivo convergenza”, locuzione a cui, almeno in questo caso, andrebbe aggiunta “e felici di esserlo¹¹”.

Anche i numeri non la rendono molto visibile: l’1,17% della popolazione totale della UE sullo 0,31 % della superficie¹².

Cifre trascurabili, tutto sommato. Se non fosse per quel principio di uguaglianza e di dignità enunciato nella Costituzione Europea, che ci costringe ad occuparci del destino dell’ultimo dei suoi cittadini. E’ **il contrasto tra la parola scritta e quella agita, tra la teoria e la pratica**: la prima applicazione del presente metodo di valutazione che qui si sostiene, appunto.

Per fare un po’ di chiarezza sulla questione emergenza rifiuti in Campania e poter quindi dare al lettore alcuni gli elementi base necessari alla valutazione, occorre, si ritiene, chiarire i “termini” del problema, circoscrivendo lo stesso attraverso la corretta definizione di: emergenza, rifiuti, Campania.

L’Emergenza.

I titoli dell’emergenza.

Tra l’aprile e il luglio 2007, i cittadini della Campania hanno sopportato forse la più pesante crisi¹³ dell’era emergenza rifiuti. Si riportano alcuni titoli di quotidiani per rendere più immediata la comprensione della tragicità di questi mesi.

“Rifiuti, il pugno del governo – decreto per le discariche, rivolta a Terzigno e Serre”, prima pagina di Repubblica – Napoli, 12 maggio.

“E a Serre alzano le barricate – Dichiariamo guerra allo Stato”; *“Roghi, la resa dei vigili del fuoco: pochi mezzi, stato di emergenza”*. La Repubblica – Napoli, pag III-V, 12 maggio.

“Le proteste non fermano l’Esercito – Rifiuti: ruspe nelle discariche”, prima pagina de Il Mattino – Campania, 13 maggio.

“Rifiuti, emergenza tragica. Napoletano: lo Stato si faccia sentire”, La Repubblica, prima pagina nazionale, 23 maggio.

“La Romania avverte: non vogliamo la spazzatura di altri paesi”, La Repubblica -Napoli, pag V, 29 Maggio.

“Rifiuti: è di nuovo incubo nelle strade dell’hinterland”, La Repubblica - Napoli, 2 giugno, pag. IV.

“Rifiuti e Afa, disastro Ambientale. 2000 tonnellate in putrefazione nelle strade”, prima pagina de “Il Mattino- Campania”, 25 giugno 2007.

“Emergenza rifiuti: Bertolaso aggredito a Ariano Irpino”, prima pagina La Repubblica – Napoli, 14

¹¹ Le risorse UE assegnate alla Regione Campania dal QSN 2007-2013 è di ben 3.604,6 milioni di Euro in più rispetto al QCS 2000-2006. E questo anche in base al sistema di premialità che si basa, tra l’altro, sulla quantità di spesa effettuate.

¹² I dati si riferiscono alla UE a 27 Paesi.

¹³ Già il 6 aprile, il Mattino denuncia la presenza di 150.000 tonnellate di RU accumulati in strada e di 550.000 tonnellate di RU accatastati in siti provvisori.

giugno¹⁴.

“Rifiuti, gravi rischi per la salute – vertice in prefettura, costituita l’unità di crisi”, prima pagina de “Il Mattino – Campania”, 26 giugno.

“Voto di fiducia sul decreto rifiuti – Bertolaso è in bilico, chiede 80 milioni e garanzie suoi poteri”, prima pagina de “La Repubblica – Napoli”, 3 luglio.

“Rifiuti, scontro nel governo”, prima pagina de “La Repubblica – Napoli”, 8 luglio.

In ultimo i D-Day dell’Emergenza rifiuti della Regione Campania: 27 giugno, 2007. La D potrebbe essere quella di Dimas Stavros, commissario Europeo all’ambiente che si indigna di quanto mostrato dai media di tutto il mondo e dà il via di infrazione europea all’Italia.

Oppure potrebbe essere un B-Day: B come Bassolino Antonio, Sindaco di Napoli prima e Governatore della Campania poi, che viene indagato, con altre 28 persone, e accusato di “truffa aggravata e continuata ai danni dello Stato¹⁵” nell’inchiesta che ha portato all’interdizione per Impregilo¹⁶, ditta incaricata del ciclo di gestione dei RU nella regione.

E’ un giorno-simbolo da ricordare perché questi atti formali, che dovrebbero indicare la vicinanza delle istituzioni al territorio, ne confermano invece la lontananza.

La (il)logica dell’emergenza.

La Campania è stata sempre in emergenza rifiuti¹⁷. Almeno da quando il settore cominciò ad essere regolamentato¹⁸ e fu necessario invertire la rotta, che come vedremo, puntava dritta allo smaltimento esclusivo in discarica. Nel 1993, a questo fine, la RC varò una legge¹⁹ per regolamentare il settore, che “fissa gli obiettivi, detta le norme generali e le procedure per la redazione e la attuazione del Piano di smaltimento dei rifiuti, individuando strumenti ed interventi”, recependo così le istanze comunitarie.

Il Piano creato in base a questa legge si poneva l’obiettivo di raggiungere nel triennio 1993-1995 una riduzione fino al 50 per cento dell’uso delle discariche, grazie in particolare alla raccolta differenziata, al riciclo e riuso dei materiali ed alla compattazione dei rifiuti.

Ma non funzionò. Le discariche presenti in Campania, quelle dove da sempre si conferivano i rifiuti, si stavano però avviando alla saturazione. Dal fallimento di questo piano, nacque l’emergenza. Considerata la situazione, la questione rifiuti venne tolta alle competenze dell’Ente locale, la Regione, e passò nelle mani di chi poteva dare maggiori garanzie.

L’11 febbraio 1994, il Governo nazionale nominò, con un’Ordinanza della Presidenza del Consiglio

¹⁴ La notizia è stata riportata su tutte le principali testate giornalistiche del Paese, dall’Unità al Secolo XIX.

¹⁵ Il 31 luglio 2007 viene confermato il rinvio a giudizio per truffa e frode del Governatore assieme a 27 dei altri 28 indagati. Il Mattino del 1 agosto 2007 inoltre titola “l’inchiesta sulla gara vinta da Impregilo: depositate al Gip le contestazioni: “artefici e raggiri per favorire l’impresa”.

¹⁶ Con l’ordinanza del 27 giugno 2007 il giudice ha disposto per Impregilo, Fibe, Fibe Campania e Fisia Italimpianti il divieto per un anno di contrattare con la pubblica amministrazione relativamente alle sole attività di smaltimento, trattamento e recupero energetico dei rifiuti, e il sequestro preventivo di somme pari a 750 milioni di euro, come utile illecitamente percepito (Dario del Porto su Repubblica – Napoli del 28/06/07).

¹⁷ Per la sintesi storica si è fatto largo ricorso, tra gli altri, alla ricostruzione operata da Alessandro Iaculli (op. cit).

¹⁸ Come ricorda Stefano Tonziello “con le leggi 441/87 e 441/88, il nostro Paese si è dotato di un sistema legislativo orientato alla minor produzione e al recupero dei rifiuti e alla bonifica dei siti inquinati”... “La Regione Campania per anni ha disatteso ai suoi compiti di programmazione, relegando così il problema rifiuti in una terna emergenza, con la speculazione di diverse ditte spesse legate alla camorra nella raccolta e nello smaltimento che hanno assunto un monopolio nel mercato dei rifiuti. Il Consiglio Regionale, nella delibera del 20/3/91 n° 18/1 è stato costretto a dichiarare che nel campo dei rifiuti siamo al disastro ecologico”. (Cfr.: Leone U., a cura di: “L’affare rifiuti” in “Lo Stato dell’Ambiente in Campania”, Legambiente, CUEN, Napoli 1993).

¹⁹ L.R. Campania del 10.02.1993, n. 10 Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania.

dei Ministri, il prefetto di Napoli a commissario straordinario dell'emergenza nel settore dei RU²⁰. Al commissario era demandata la gestione quotidiana dei rifiuti, "nelle more dell'emanazione da parte della regione Campania di un piano regionale di smaltimento". Nella pratica, era compito del prefetto di Napoli il reperire i luoghi dove conferire i rifiuti, in attesa di un piano che doveva essere varato dal Consiglio Regionale.

Una prima stesura di questo piano, approvata dalla Giunta Regionale il 3 marzo 1995, non venne ratificata dal consiglio della RC e, di conseguenza, non trovò alcuna applicazione a causa della conclusione della legislatura regionale²¹.

Per superare questa impasse istituzionale, il Governo nazionale dispose, il 18 marzo 1996, un secondo commissariamento della RC, nominando il Presidente della Regione a "Commissario di Governo per la predisposizione di un piano di interventi di emergenza". Tale commissariamento era complementare a quello affidato al Prefetto di Napoli.

Ci si trovò di fronte quindi a due commissariamenti: il primo, affidato al Prefetto di Napoli, per la gestione quotidiana dell'emergenza; il secondo, affidato al Presidente della Regione, per la messa a punto di un Piano d'emergenza che fosse risolutivo. E già si tentava di approvare un secondo piano per i rifiuti, dopo quello non ratificato dal Consiglio Regionale. Stavolta però il presidente della Giunta, forte dei poteri straordinari del commissariato, non avrebbe avuto bisogno di ratifiche da parte del Consiglio Regionale.

Il presidente della Regione fece realizzare un'indagine conoscitiva presso i 18 Consorzi di Bacino per lo smaltimento dei rifiuti, e presentò il Piano il 31 dicembre 1996. Venne redatto tenendo conto del precedente piano regionale (quello non ratificato), e di successive revisioni allo stesso operate dall'ENEA.

In seguito all'emanazione del decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997²² il Piano fu poi rivisto e coordinato con la nuova normativa, e pubblicato definitivamente il 14 luglio 1997.

L'indagine conoscitiva su cui si basava il Piano, fotografava la Campania dei rifiuti urbani di quell'epoca, basata esclusivamente sul sistema delle discariche²³.

Procedendo ad una estrema sintesi, la situazione si presentava a grandi linee come segue:

- il ciclo rifiuti era in realtà una linea retta, basata esclusivamente sul conferimento del RU indifferenziato in grandi discariche;
- le discariche indicate avevano una vita molto breve, al massimo tre anni;
- numerosi Consorzi non riuscivano a fornire informazioni basilari su come venivano smaltiti i rifiuti, nè a fornire dati attendibili sulla produzione e il conferimento;

²⁰ Elenco cronologico dei commissari straordinari avvicendatisi nella gestione dei rifiuti in Campania: 7 luglio 2007 - oggi : Alessandro Pansa, prefetto di Napoli ; 10 ottobre 2006 - 7 luglio 2007: Guido Bertolaso, capo dipartimento per la Protezione Civile ; 27 febbraio 2004 - 10 ottobre 2006: Corrado Catenacci, Prefetto (su proposta di Bassolino) ; maggio 2000 - febbraio 2004: Antonio Bassolino, Presidente della Giunta regionale ; gennaio 1999 - maggio 2000: Andrea Losco, Presidente della Giunta regionale; marzo 1996 - gennaio 1999: Antonio Rastrelli, Presidente della Giunta regionale; 11 febbraio 1994 - marzo 1996: Umberto Improta, Prefetto di Napoli.

²¹ "Era un periodo particolare per la Campania: la giunta Rastrelli (di centro destra) era traballante, e infatti cadde prima che si concludesse il suo mandato, nelle file del consiglio regionale c'erano molti consiglieri definiti "ribaltonisti", che pian piano passavano da uno schieramento ad un altro. Pertanto, avveniva spesso che ordinanze approvate dalla Giunta venissero poi bocciate dal Consiglio". Questo esempio, ricordato dallo stesso Iacuzzi, prova quanto alcune amministrazioni siano incapaci di ragionare in termini di medio-lungo periodo e legano la pianificazione (e i destini) di questioni anche fondamentali, alla contingenza politica del momento.

²² Recante l'attuazione "delle direttive 91/156/Cee sui rifiuti, 91/689/Cee sui rifiuti pericolosi e 94/62/Cee sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio" (dopo un periodo di "appena" 3-6 anni).

²³ Tonsiello (Op. cit), riporta che al 1993 in Campania vi erano "194 discariche tra comunali (179) e private (15) in funzione ed in fase di adeguamento delle nuove norme", e che "furono censite dalla società Dow Watson di Milano ben 415 discariche abusive.

- in alcuni casi si ammise il ricorso a discariche abusive²⁴;
- la RD risultava praticamente sconosciuta, perché realizzata solo in 11 Comuni (10 in prov. Di Avellino e 1 in prov. in Salerno), nonostante circa il 30% del territorio rientrasse già nel sistema di parchi nazionali e regionali²⁵;
- il 50% dei Consorzi non seppero/vollero fornire indicazioni per la redazione del Piano regionale; i suggerimenti forniti dai pochi Consorzi collaborativi riguardavano essenzialmente l'apertura di discariche da destinarsi a varie tipologie di rifiuti);
- il sistema appariva del tutto frammentato e disomogeneo.

Il Piano stravolse questa disorganizzazione, prevedendo sette “Ambiti Territoriali Ottimali di smaltimento” (Atos), finalizzati a suddividere il territorio in modo più efficace rispetto ai Consorzi elencati, e riuscire a fornire un servizio di smaltimento che avrebbe dovuto traghettare la Campania fuori dall'emergenza, soprattutto attraverso il raggiungimento di una quota minima di raccolta differenziata pari al 35% del peso totale annuo in tutto il territorio regionale entro il 31 dicembre 1999 (obiettivo - come noto - non raggiunto).

Il Piano proponeva i vari impianti da realizzare²⁶ secondo le seguenti caratteristiche:

A livello territoriale di ATOs: Impianti per il recupero dei materiali provenienti dalla RD; Impianti di trasferimento per rifiuti; urbani indifferenziati; Impianti di trasferimento per le frazioni provenienti dalla RD; Impianti per il trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati e per la produzione di combustibile.

A livello territoriale, comprensoriale (coincidente con più ATOs): Impianti per l'utilizzo del combustibile e il recupero energetico ;

A livello regionale: Impianti per lo smaltimento delle frazioni provenienti dal ciclo integrato.

Mentre lentamente e disordinatamente si provvedeva all'attuazione del Piano, la Campania, sul finire del XX secolo, si ritrovò senza discariche regolari e senza che fossero state realizzate delle valide alternative. Nel dicembre 2000 il nuovo Prefetto di Napoli, in qualità di Commissario per l'emergenza rifiuti dichiarò che “le discariche esistenti sono state ormai tutte saturate ed in alcune sono state portati rifiuti al di là delle loro capacità, con gravi conseguenze igienico-sanitarie per chi viveva nei paraggi”. Stigmatizzava, inoltre, l'opposizione delle amministrazioni locali ad ospitare gli impianti di produzione di CDR – combustibili da rifiuti (di cui l'unico entrato in funzione era quello di Pianodardine, nel luglio dello stesso anno). La RC decise, allora, di continuare ad utilizzare comunque la discarica di Palma Campania, la cui bonifica era condizionata all'individuazione di altre soluzioni. Nel frattempo entravano in funzione 3 impianti di vagliatura e triturazione e 4 di imballaggi.

Un momento fondamentale per l'attuazione del Piano è stata la Gara per l'assegnazione dello

²⁴ A. Iaculli (op. cit.) riporta che "tale gravissima affermazione è riportata tal quale in Commissione Bicamerale, XIII Legislatura, "Documento sulla Campania", cit., a pag. 12.

²⁵ Istituiti dalle L. 394/91 e L.R. 33/93.

²⁶ L'ordinanza n.319 del 30 settembre 2002, sancisce i punti fondamentali del “piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti nella regione Campania”. In particolare si prevede un piano impiantistico, sintetizzabile come segue: isole ecologiche per la raccolta e lo stoccaggio di frazioni differenziate da realizzare su scala comunale e per piccoli ambiti sovracomunali; aree di trasferimento per il trasbordo dei rifiuti residui dai mezzi di raccolta ai mezzi di trasporto di grande portata; aree con carattere di sovracomunalità con base di riferimento massima di bacini fino a 500.000 abitanti; impianti di compostaggio per il recupero della frazione organica riferiti a bacini con minimo di 40.000 abitanti e fino ad un massimo di 600.000 abitanti; impianti di selezione e valorizzazione delle frazioni secche riciclabili per un bacino di utenza mediamente di 400.000 abitanti; impianti di trattamento degli ingombranti per bacini di utenza variabili da 300.000 a 800.000 abitanti; impianti di produzione di CDR (Combustibile da Rifiuti), uno per provincia e tre per la provincia di Napoli per un totale di sette impianti, per il trattamento della frazione residua della raccolta differenziata ; due impianti di termovalorizzazione su scala regionale per la trasformazione del CDR in energia elettrica.

smaltimento dei rifiuti nella provincia di Napoli e la costruzione della relativa impiantistica (depositi di CDR, Inceneritore ecc), che venne bandita con "procedura semplificata" per le motivazioni legate "all'emergenza".

In data 20 marzo 2000, con l'ordinanza n. 54, si disponeva l'aggiudicazione in via definitiva ad un A.T.I., con mandataria FISIA IMPIANTI (poi divenuta FIBE), dell'affidamento del servizio smaltimento dei rifiuti per la provincia di Napoli.

Successivamente analogo affidamento veniva disposto anche per **l'intero territorio regionale** sempre alla medesima Società²⁷. L'affidamento avvenne sulla base di una graduatoria finale di merito redatta in data 23.12.1998 dalla Commissione giudicatrice. I punteggi riportati dalla predetta A.T.I. furono i seguenti: merito tecnico impresa: 7,4 punti; valore tecnico delle opere: 4,2 punti; prezzo offerto: 83 lire per kg di rifiuto conferito all'impianto di produzione di Cdr; tempi di realizzazione e messa in esercizio: 300 giorni; per un punteggio complessivo, in virtù della formula che presiedeva all'aggiudicazione (in base alla quale peso preponderante era attribuito ai criteri del prezzo offerto e dei tempi di realizzazione), di punti 31,063²⁸.

In sostanza la ATI vincente, venne preferita non per i valori tecnici della proposta, che anzi sono molto scarsi, ma per la velocità di realizzazione (evidentemente non rispettata...) e l'economicità dell'impresa²⁹.

La Gara prevedeva, inoltre, in partenza di delegare alla ATI vincente la localizzazione del sito dove costruire l'inceneritore. Una **delegittimazione** della politica che delega tutto al privato aprendo le porte a processi speculativi di ogni tipo in un'area geografica dove per altro il controllo della criminalità organizzata è pervasivo. L'ATI, individuò, quindi, come sito idoneo quello di Acerra, malgrado fosse una zona agricola già colpita da gravi fenomeni di abusivismo ambientale e di inquinamento (il governo riconoscerà ad Acerra lo stato di "Comune in emergenza diossina")³⁰. Un'altra ordinanza ministeriale del 2 giugno 2000, sempre motivata "dall'emergenza" e finalizzata all'immediata apertura degli impianti di CDR (da utilizzare praticamente come sostitutivi delle discariche in saturazione), venne accolta dal Commissario (Bassolino) il 7 giugno ed ebbe tra le sue conseguenze l'eliminazione "dell'accordo di programma" dal contratto con FISIA-FIBE! Così in pratica vennero meno tutti i controlli sulla tempistica e sul merito del progetto FIBE che aveva molti punti fragili e indefiniti. Non erano indicati, ad esempio, i siti di stoccaggio dei CDR, nè le discariche di supporto o quelle per il FOS o per i sovvalli. Anzi il Commissariato si trovò ancora a dover supportare la FIBE in termini di liquidità nei costi per il reperimento e la gestione di questi siti. Così le spese della struttura commissariale decollarono fino a superare il miliardo di euro (!) con importanti esborsi che provennero direttamente dal bilancio della regione Campania e dal POR. Esborsi che non coprono solo le "spese dell'emergenza" (anzi "l'emergenza nell'emergenza" come è stata battezzata la crisi del 2003-2004), ma pure le spese ordinarie.

²⁷ Si tratta di un'ATI composta da: FISIA IMPIANTI S.p.A. (mandataria) - BABCOCK KOMMUNAL GmbH (mandante) - DEUTSCHE BABCOCK ANLAGEN GmbH (mandante) - EVO OBERHAUSEN AG (Mandante) - IMPREGILO S.p.A. (mandante).

²⁸ È interessante notare che l'A.T.I. concorrente, formata da FOSTER WHEELER ITALIANA S.p.A., ENEL S.p.A., ELETTOAMBIENTE S.p.A., FOSTER WHEELER POWER SISTEM Inc., GESENU S.p.A., IMPRESA A. CECCHINI & C s.r.l., COGECO, pur riportando un punteggio pari a 8,6 per il merito tecnico dell'impresa e per il valore tecnico delle opere, totalizzava un punteggio complessivo pari a 17,200 punti, avendo offerto, quanto al prezzo, 110 lire per kg, e, in relazione ai tempi, un'ultimazione e messa in esercizio in 395 giorni.

²⁹ A. Corbo su La Repubblica – Napoli (28 giugno 2007) fa notare che “il progetto Fibe avrebbe richiesto 27 correttivi, senza mai dare quanto doveva: strutture efficienti di Cdr e smaltire le ecoballe”.

³⁰ La cosiddetta "valutazione di compatibilità ambientale" sul sito di Acerra è "sui generis", secondo quanto dichiara lo stesso direttore generale della Direzione Salvaguardia Ambientale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ingegner Bruno Agricola. Infatti quest'ultimo, nel corso dell'audizione parlamentare dell'8 febbraio 2005, descrivendo l'ennesima "valutazione" su Acerra, ha significativamente precisato: “in questo caso non stiamo facendo una classica valutazione di impatto ambientale. Stiamo intervenendo in un processo in cui vi è una necessità di carattere generale che ha portato ad alcune decisioni, che per noi sono un punto di partenza”.

La storia è lunga, e passa per una risoluzione del contratto per finire con le inchieste giudiziarie di cui si è detto.

Intanto nei primi mesi del 2001 si registrò una nuova pesante crisi risolta solo riaprendo provvisoriamente le discariche di Serre e Castelvoturno e inviando 1.000 tonnellate al giorno di rifiuti verso **Toscana, Umbria ed Emilia Romagna e Germania. Calabria e Sicilia, negli anni a venire, avrebbero negato la loro disponibilità.**

Nei due anni successivi entrarono in funzione gli impianti di produzione di CDR: Caivano, Avellino e Santa Maria Capua Vetere (fine 2001) , Giugliano, Casalduni e Tufino (2002), Battipaglia (2003)³¹.

E la situazione, ad oggi, inchieste giudiziarie a parte, non è particolarmente mutata. E a questa realtà quasi immutabile, nel 2006, è stato adattato anche il Piano³².

Sono cambiati i nomi dei siti, ma non la logica della discarica. Il decreto legge n° 61 dell'11 maggio 2007³³, varato dal Governo in piena emergenza, recita che “sono attivati i siti da destinare a discarica presso i seguenti comuni: Serre³⁴ in provincia di Salerno, Savignano Irpino in provincia di Avellino, Terzigno in provincia di Napoli (fino a completamento del termovalorizzatore di Acerra), e Sant'Arcangelo Trimonte in provincia di Benevento”³⁵.

Se ancora oggi la Campania è in emergenza, è perché il Piano nella pratica quotidiana è fallito, per vari motivi tra cui:

- il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti in termini di raccolta differenziata;
- molti degli impianti previsti non sono stati realizzati, spesso neanche localizzati

Ma in sostanza, il Piano è fallito perché, giova ripeterlo, del Piano aveva solo il nome, ma non la logica. Manca difatti la logica:

- della definizione dei tempi e dei modi di realizzazione, necessaria per la effettiva chiusura del ciclo di smaltimento dei rifiuti;
- di lavorare per obiettivi, propria di quella nuova concezione dell'azione della P.A. che andava affermandosi altrove in Italia e in Europa;
- della costruzione di un flusso informativo bi-polare costante tra la struttura del Commissariato e

³¹ Fonte: Impregilo S.p.a: rapporto ambientale 2002; ARPAC “La gestione delle emergenze ambientali”, 2003.

³² Marzo 2006, “Adeguamento del Piano regionale dei rifiuti della Regione Campania” (articolo 1 comma 2 del decreto legge 245/2005 convertito in Legge 21/06).

³³ Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti (14-05-2007). Decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61 (G.U. n. 108 dell'11-05-2007), convertita con modificazioni in legge dello Stato il 4 luglio 2007 (l. n° 87/2007).

³⁴ Nel Decreto legge non si specifica il nome della discarica di Serre poiché all'epoca era pendente un ricorso presentato da Bertolaso per poter ottenere di scaricare nel sito di Valle della Masseria (vicino all'Oasi WWF di Serre Persano) e non in quella di Macchia Soprano, alternativa proposta dall'amministrazione comunale. A Serra ci sono stati vari scontri tra i cittadini e le forze dell'ordine. A proposito del caso Serre, il 18 maggio il Commissario Bertolaso si lasciò andare ad uno sfogo, dicendo “In alcune parti d'Italia ci sono situazioni peggiori che nel terzo mondo” (La Repubblica, 19 maggio 2007, pag 37).

³⁵ La provincia di Caserta non è citata nel d.l. perché l'11 novembre 2006 Bertolaso, il Sindaco di Caserta e il presidente della amministrazione provinciale De Franciscis, hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per l'utilizzo della discarica di Lo Uttaro (nel territorio comunale di Caserta), per il quale “nessuno degli amministratori ha avuto mandato a sottoscrivere l'atto dai rispettivi organi decisionali”. Il dott. Giuseppe Messina, agronomo, membro del Comitato scientifico di Legambiente e rappresentante del Comitato Emergenza rifiuti in Campania, non esita a definire “abusiva e illegale” la discarica, supportando a queste dichiarazioni numerose prove e motivazioni. Cfr.: “Lo Uttaro: storia di una bugia e di un disastro ambientale annunciato” in “Bollettino delle Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia”, n° 5/2007, pagg. 11-12.

tutti gli altri attori coinvolti. Chi deve costruire e gestire il Piano non comunica con chi smaltisce, con i Comuni, e viceversa. I Consorzi non danno suggerimenti circa il piano, non si offrono disponibili ad ospitare impianti, il commissario di Governo, da parte sua, indica quali impianti realizzare, ma senza localizzarli. Non viene data importanza a un processo di “consultazione e coinvolgimento popolare”. E’ un Piano calato dall’alto e, come tale, nell’epoca della partecipazione e del diritto all’informazione, destinato ad essere rigettato. Il Piano non indica che è necessario coinvolgere le popolazioni locali nella individuazione dei siti dove costruire gli impianti e dare vita, così, a un reale processo di democrazia partecipativa, come già indicato da tempo, ad esempio, nelle procedure di Agenda 21 locale. Sarebbe stata una buona occasione per instaurare un processo di dialogo mai iniziato tra comunità amministrate e oligarchia amministrante. Un processo utile anche a illustrare il Piano rifiuti, chiarire dubbi, fornire indicazioni e rassicurazioni tecniche a popolazioni che hanno sempre vista l’amministrazione come esattoria e niente più.

Ma tale processo di coinvolgimento della popolazione non sarà mai attuato e l’impatto delle decisioni imposte prese nelle stanze del potere, lontane dai cittadini, darà luogo a un terribile effetto NIMBY³⁶ a catena, che si è manifestato in forme di protesta più o meno organizzate³⁷, e che è stato alimentato anche dalle allarmanti e confuse notizie che alle popolazioni giungono sull’inquinamento già presente nei territori da loro abitati, sui reali rischi legati al termovalorizzatore.

Tali timori saranno confermati dallo Studio redatto dalla Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) su invito dello Stesso Commissariato e reso noto il 12 aprile 2007, che certificherà gravissimi rischi sulla salute a causa dell’insorgere di neoplasie anche congenite, per gli abitanti residenti nei Comuni nei quali l’incidenza dello smaltimento illecito dei rifiuti è stato più grave³⁸.

E’ mancata la volontà di bonificare il settore dello smaltimento dei RU dalle ingerenze della criminalità organizzata (vedi paragrafo successivo), affiancando al Piano un analogo strumento complementare dedicato a questo settore.

Ciò che è accaduto, in sintesi, è che, a questa situazione di ordinaria emergenza, **non ha corrisposto lo svolgimento dell’iter di ordinaria amministrazione** previsto dal Piano Rifiuti del 1997. Questa situazione è “certificata” dal Commissariato Emergenza Rifiuti nel già citato “Adeguamento del Piano Regionale dei rifiuti della Campania” del 2006 nel quale si legge che “in

³⁶ La sindrome NIMBY, acronimo inglese ormai abusato: Not In My Back Yard, - non nel mio giardino di casa, sta a indicare il rifiuto di una comunità ad ospitare sul proprio territorio qualcosa che viene proposto da attori esterni alla comunità.

³⁷ Paradossalmente, uno degli effetti postivi di questa tragica situazione è il risveglio della coscienza civile delle popolazioni coinvolte, del ritorno alla cittadinanza attiva, che si è sostanziato in sit-in improvvisati e numerosi comitati che, ancora oggi, si riuniscono periodicamente per discutere e trovare soluzioni alternative.

³⁸ I risultati di ricerche condotte in Campania (con l’OMS hanno partecipato il CNR, Istituto Superiore di Sanità, Arpa Campania, Osservatorio epidemiologico regionale e Registro campano delle malformazioni congenite) confermano che lo smaltimento abusivo dei rifiuti rappresenta un fattore di rischio rilevante per la salute. Già nel 2005, dalla prima fase di questo studio, erano emerse per le province di Napoli e Caserta, maggiormente interessate dal fenomeno dello smaltimento abusivo dei rifiuti, criticità sanitarie significative. Un ulteriore approfondimento, ha confermato la correlazione statistica tra la presenza di siti di abbandono incontrollato e effetti negativi sulla salute nei 196 comuni delle due province, per molte patologie. Un trend di rischio che cresce progressivamente nei comuni in cui il fenomeno della gestione illegale è particolarmente grave, sia per numero di siti sia per la pericolosità dei materiali abbandonati. In particolare, negli 8 Comuni a maggiore esposizione allo smaltimento abusivo (Acerra, Bacoli, Caivano, Giugliano, Aversa, Castelvolturno, Marcianise e Villa Literno) si rileva un’impennata dei tassi di mortalità generale del 12 % tra le donne e del 9 % tra gli uomini rispetto a centri delle medesime province in cui l’incidenza del fenomeno è minore. Lo stesso gruppo di 8 comuni presenta inoltre un aumento del rischio di malformazioni congenite dell’apparato uro-genitale e del sistema nervoso che supera l’80%. Tra le varie cause analizzate è emersa con particolare rilievo la mortalità per tumore del fegato e dei dotti biliari (+ 19 % negli uomini e + 29 % nelle donne). (Riportato da Carta, aprile 2007, e altre fonti).

sintesi, i fattori che hanno condizionato maggiormente la corretta realizzazione del Piano sono stati i seguenti:

- difficoltà nella realizzazione impiantistica;
- insufficienti risultati della raccolta differenziata;
- difficoltà nel superare l'eccessivo frazionamento nella gestione locale del ciclo dei rifiuti;
- difficoltà nella localizzazione degli impianti a supporto del ciclo (compresi quelli a supporto della raccolta differenziata).

Lo stesso documento evidenzia come unici passi positivi la realizzazione di “sette impianti per la selezione della frazione indifferenziata e l'avviamento dei lavori per la realizzazione dei termovalorizzatori di Acerra e di S. M. la Fossa”, ammettendo al contempo che “il sistema di trattamento e smaltimento della frazione indifferenziata ha evidenziato difficoltà connesse alla gestione impiantistica e ritardi nella realizzazione e attivazione dei diversi impianti”.

Altro elemento di criticità, evidenziato dal Documento, è “la mancata costituzione, ad oggi, degli Ambiti Territoriali Ottimali di Smaltimento per il ciclo dei rifiuti. Gli ATO³⁹ sono veri e propri enti di gestione per cui la loro attivazione era importante anche per la gestione complessiva del sistema di smaltimento e non solo come territorio perimetrato.

Sono invece cresciuti a dismisura i Consorzi di Bacino, che sono, è utile ricordarlo, enti pubblici. A essere cresciuto a dismisura è soprattutto l'organico dei 18 Consorzi, tanto che è difficile stimarlo in via definitiva. In un'audizione della Commissione Bicamerale sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, si parla di **2.316 unità**⁴⁰. Sulla TARSU dei cittadini, nonché sulle tasse di tutti i cittadini italiani e europei, visto che l'emergenza rifiuti è finanziata anche con fondi ministeriali e europei, gravano anche gli stipendi dei tanti dipendenti delle società private/municipalizzate⁴¹ che si occupano dello smaltimento dei RU, e le inefficienze di gestione delle aziende stesse pubbliche e private.

Alla inefficienza (che per taluni è boicottaggio) di tali consorzi viene addebitata da più parti il fallimento della raccolta differenziata⁴².

Il risultato.

Dovrebbe essere sia chiaro a tutti che “la delega di poteri straordinari ad un Commissario richieda

³⁹ Secondo la definizione della nuova Legge Regionale n. 4 del 28 marzo 2007 “Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”, titolo IV: “La gestione integrata dei rifiuti avviene in Ambiti Territoriali Ottimali – ATO – nel rispetto del principio dell'autosufficienza di ogni ATO e della minore movimentazione possibile dei rifiuti

⁴⁰ Di queste, 1.600 si decise di assumerle (ma con quali criteri??) ai tempi del varo del Piano Rifiuti, successivamente allargatosi al numero attuale per includere i cosiddetti Lavoratori Socialmente Utili, molti dei quali formati con fondi del POR). Ci si riferisce in particolare alla seduta del 27 aprile 2005. Dai resoconti delle audizioni si evince una contrapposizione tra le forze sindacali (confederati vs RdB e Cobas) sulla possibilità di trasformare il contratto d'impiego da pubblico a privato. Ciò in considerazione del fatto che col passaggio agli ATO è previsto un trasferimento della forza lavoro alle società private che si occupano di smaltimento rifiuti.

⁴¹ Ad esempio “oltre i **2.222** dipendenti dell'Asia (Azienda Servizi Igiene Ambientale Napoli SpA, azienda controllata dal Comune di Napoli), lavorano nella raccolta dei rifiuti 515 persone che fanno parte di ditte appaltatrici per la raccolta”. (Fonte: Commissione parlamentare sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, seduta del 13/11/2002, avente ad oggetto le minacce ricevute dall'Asia in merito al servizio realizzato). Oppure gli oltre 2.300 dipendenti della Pomigliano Ambiente (società a capitale pubblico con 300 dipendenti), che ha un call center “Pan – Protezione ambiente e natura” di informazione ambientale con 210 dipendenti: 150 Lsu, 33 del Progetto Sos Ambiente, altri 28 “assunti per mansioni speciali” (Fonte: A. Corbo su Repubblica -Napoli e L'Espresso, 27 luglio 2006).

⁴² A testimoniare questo stato di cose, l'art 4.3 del citato D.L 61/2007 recita “Qualora i consorzi non adottino le misure prescritte da una specifica ordinanza commissariale, nel termine di novanta giorni dalla sua adozione, per l'incremento significativo dei livelli di raccolta differenziata degli imballaggi primari e della frazione organica, dei rifiuti ingombranti, nonché della frazione valorizzabile di carta, plastica, vetro, legno, metalli ferrosi e non ferrosi, il Commissario delegato può disporre l'accorpamento dei consorzi, ovvero il loro scioglimento.

non solo, come presupposto di fatto, il verificarsi di eventi straordinari per la loro natura e qualità⁴³, ... ma anche alcune condizioni essenziali, tra cui 1) la delimitazione temporale della deroga al regime ordinario, 2) la specificità dei poteri conferiti al Commissario straordinario, 3) l'esistenza di un nesso di strumentalità tra la situazione di emergenza e le norme alle quali è consentito derogare, in virtù dei poteri straordinari conferiti al Commissario⁴⁴.

Questioni giuridiche e buon senso a parte, il risultato è: un fallimento totale.

Nessun dato vale a sintetizzare ciò che è accaduto in 13 anni, quanto la decisione del prefetto Pansa (che di lì a breve sarà nominato a capo della struttura commissariale) allorquando, il 23 giugno 2007, **ordinò “che i rifiuti debbono essere conferiti direttamente in discarica”**, per scongiurare la situazione di emergenza ambientale.

Tredici anni, 780 milioni di euro all'anno negli ultimi dieci anni. Il costo totale ammonterebbe a 1,8 mld di euro⁴⁵, il 21% dei quali per stipendi, sedi, auto blu, elicotteri e bollette telefoniche; sei milioni di ecoballe (non idonee) accumulate per (7,2 milioni di tonnellate di peso); 1.600.000 tonnellate di rifiuti smaltite fuori regione tra il 2001 e il 2005, di cui 600.000 tonnellate in Germania, presso inceneritori (spesa: 80 milioni di euro) e il resto in varie regioni italiane⁴⁶.

Per cosa? Per ritornare al sistema della discarica, che Bruxelles aveva “bandito” nel 1991.

In conclusione, parlare di emergenza, se ci si attiene alla significato temporale del termine, è un controsenso⁴⁷. Tredici anni non possono essere considerati un'emergenza. A meno che, con emergenza non si indichi la modalità operativa con cui su questo tema, in Campania, si è sempre operato. E questo nonostante il compito principale attribuito al Presidente di Regione dal citato OPCM del 1996 fosse lo specifico compito di redazione del Piano regionale e per gli interventi urgenti in tema di smaltimento dei rifiuti. Il presupposto era quindi l'applicazione di una logica diversa, dunque: quella della pianificazione, che, carte a parte, non è mai stata propria della cultura amministrativa di questa Regione, in questo come in altri settori. E questo, come si è detto, molto prima di tredici anni fa.

Rifiuti.

La questione rifiuti deve essere, per ottimizzarne la trattazione, necessariamente scissa in due. Un primo “ramo” segue la gestione della cosiddetta frazione urbana, quella che ha guadagnato per mesi

⁴³ Lo ricorda la stessa Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite e ad esse connesse, doc. XXIII n. 4, Secondo documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti (seduta del 18/12/2003).

⁴⁴ Inoltre la giurisprudenza (Consiglio Stato, sez. V, n. 6809/02, depositata il 13 dicembre 2002) ha ritenuto incompatibile con il concetto di emergenza un intervento di durata pluriennale, in quanto lo stesso viene a tradursi in pratica come una “sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario”, con l'ulteriore incertezza del termine finale del regime di emergenza, situazione non consentita dall'ordinamento.

⁴⁵ Fonte: Corte di Conti (riportate da A. Corbo su Repubblica - Napoli, 28 giugno 2007). A questi costi vanno aggiunti i costi del non - fare. Ad esempio, secondo uno studio Comieco - Consorzio Nazionale per il Recupero ed il Riciclo di Imballaggi a base Cellulosica del 2007, il tasso di raccolta differenziata di carta e cartone in Campania è di 17,7 kg per abitante, ben lontano dalla media nazionale di 37 kg. Lo studio evidenzia i costi sopportati dalla collettività a causa della mancata organizzazione di un sistema efficace di raccolta differenziata sul territorio, pari ad almeno 102 milioni di euro (fonte: <http://www.emergenzarifiuticampania.it> - sito del Commissariato Emergenza Rifiuti in Campania). Secondo alcuni (Domenico Merolla, segretario regionale della Cil ambiente, il sindacato del settore) 10 anni fa, smaltire i RU a Napoli e provincia costava 15 euro a tonnellata, ora se ne spendono 130. Oggi la raccolta in Campania costa circa un milione al giorno! (fonte: F. Gatti “Mister Monnezza” L'Espresso, 7 giugno 2007, pag. 48).

⁴⁶ Fonte: ISAT, Istituto per le Scienze Ambientali e Tecnologiche, Conferenza su “Emergenza rifiuti in Campania, Roma, 16 maggio 2007.

⁴⁷ “L'emergenza rifiuti è un ossimoro” dice il presidente della Commissione parlamentare sul ciclo dei rifiuti (Renato Barbieri) come ricorda Giuseppe D'Avanzo su “la Repubblica del 29 giugno 2007”.

le prime pagine dei giornali locali, nazionali e internazionali⁴⁸. Un secondo, fortemente legato alla prima, riguarda lo smaltimento abusivo di una quantità non indefinibile di rifiuti tossici/speciali/radioattivi nella regione, prevalentemente nelle campagne dell'hinterland napoletano e casertano ad opera della criminalità organizzata⁴⁹. I temi sono talmente connessi che è lecito ipotizzare che il clamore attorno all'emergenza rifiuti, ancorché legittimo, sia comunque stato utilizzato a distrarre l'attenzione pubblica dalle attività di un'alleanza economica tra gruppi imprenditoriali ufficiali del nord e centro Italia e "gruppi imprenditoriali informali" del sud Italia, che da trent'anni hanno riempito ogni buco, cava, pozzo, laghetto artificiale di fusti e sacchi contenenti materiale altamente tossico e nocivo, forse anche radioattivo⁵⁰, con grave danno per l'ambiente e la salute umana di chi vi risiede; nonché per l'erario di Stato⁵¹.

L'argomento è noto alle comunità locali sin dall'inizio, da quando, file di camion attraversavano i campi dell'agro-aversano scaricando fanghi, fusti e rifiuti di ogni genere.

Agli inquirenti e alla forze dell'ordine almeno dal febbraio 1991, quando fu avviata la prima indagine giudiziaria per un traffico di rifiuti illeciti (571 fusti di sostanze tossiche) dal cuneese alla zona vesuviana⁵² (indagine poi archiviata per decorrenza dei termini, nonostante gli inquirenti avessero individuato tutta la filiera). Lo stesso Consiglio Regionale nella delibera 18/1 del 1991 ha dovuto ammettere che la regione è diventata la discarica dei rifiuti solidi urbani, speciali, tossici, nocivi e industriali di buona parte dell'Italia⁵³.

“Se i rifiuti sfuggiti ai controlli fossero accorpati in un'unica soluzione, si avrebbe una montagna di 14 milioni di tonnellate: praticamente come una montagna di 14.600 metri di altezza con una base di 3 ettari”⁵⁴. A cavallo tra il casertano (comuni di Grazzanise, Cancellone, Santa Maria la Fossa, Castel Volturno, Casal di Principe) e il napoletano (Giuliano, Qualiano, Villaricca, Nola, Acerra e Marigliano) c'è un "territorio nel quale sono stati sversati legalmente o illegalmente, una quantità di rifiuti come mai nel mondo occidentale. Il fatturato dei clan è calcolabile in 44 mld di euro negli ultimi quattro anni, con un incremento del 29,8% annuo. Nel giuglianese è stata scoperta una cava dimessa completamente ricolma di rifiuti: la stima della quantità sversata corrisponde a circa 28mila Tir. Un'indagine del 2003 ha scoperta che in 40 giorni, nel 2003, oltre 6.500 tonnellate di rifiuti della Lombardia sono giunte a Trentola Dugenta, nel Casertano. Le aziende del nord, riuscivano e riescono a ottenere, grazie ai clan campani, un risparmio dell'80% rispetto ai prezzi ordinari. Racconta Roberto Saviano che nella Terra dei Fuochi, il territorio che corrisponde al triangolo Giuliano-Villaricca-Qualiano - ci sono 39 discariche. Quando stanno per esaurirsi, i clan

⁴⁸ Tra il maggio e il giugno 2007, articoli sull'emergenza rifiuti e il collegamento con la camorra sono apparsi, tra gli altri, sul New York Times, al-Sharq al-Awsat (il più diffuso quotidiano pan-arabo), The Sunday Telegraph (UK), nonché in prima pagine su motori di ricerca quali yahoo.com, o girati da agenzie come la Reuters. Il Financial Times, a fine maggio 2007, titola sul suo sito web, "A Napoli paura per il turismo in aumento come i cumuli di immondizia".

⁴⁹ Per una sintesi della questione si veda R. Saviano "Morire di rifiuti", su l'Espresso del 7 giugno 2007.

⁵⁰ Si ricorda che è stimato che in Italia vi siano quasi 25mila metri cubi di scorie radioattive, derivati da esperimenti atomici e scarti del sistema sanitario (queste ultime stoccate presso in un impianto a Roma). I tempi per la bonifica sono lunghi e i costi altissimi. La speranza è che, nel frattempo, nessun carico di materiale smarrisca la strada del corretto smaltimento (Per una sintesi sul problema si veda: L'Espresso, 3 maggio 2007; per un approfondimento: www.zonucleare.com).

⁵¹ A conferma che tale ipotesi è molto vicina ad essere realtà: "Operazione Chernobyl: scacco all'anonima rifiuti. Erano spacciati come compost, ma erano Fanghi tossici (con corno esavalente - sostanza cancerogena) nelle campagne e nei fiumi. 6 province coinvolte: le 5 campane, più Foggia. 38 arresti tra dirigenti, funzionari e faccendieri. Antonio Corbo su "La Repubblica - Napoli", 5 luglio 2007.

⁵² Con questo episodio Alessandro Iacueli apre il suo libro, op.cit.

⁵³ S. Tonziello, op. cit.

⁵⁴ Questa immagine è utilizzata da Roberto Saviano in "Gomorra" (pag. 311) per introdurre il capitolo sullo smaltimento illecito dei rifiuti, da cui sono tratte le informazioni riportate in questo paragrafo.

appiccano il fuoco.

Purtroppo, per comprensibili necessità di sintesi, è necessario in questa sede ridurre l'ambito della ricerca e limitarci con l'ambito di ricerca più coerente con la scienza politica e quindi a quello della gestione ordinaria dei rifiuti urbani, dove le comunità locali sono maggiormente coinvolte. Ma è ovvio che i due temi non possono essere trattati completamente in maniera disgiunta. Parimenti non ci si tratterà di rifiuti speciali/industriali, che pure sono parte fondamentale dell'universo rifiuti e che meriterebbero ampia trattazione.

Campania.

La Campania presenta un alto tasso di disomogeneità dal punto di vista della densità abitativa e della pressione antropica sul territorio. Nella provincia di Napoli (solo il 9% del territorio regionale) si concentra oltre il 50% della popolazione residente⁵⁵. C'è poi la provincia di Caserta che, annovera oltre 850.000 abitanti, molti dei quali concentrati lungo e a ridosso della fascia costiera. Una percentuale altissima della popolazione risiede quindi in un'area "cresciuta nell'anarchia urbanistica più completa" e senza soluzione di continuità, che unisce le province di Napoli, Caserta e Salerno; si può tracciare una sorta di linea di confine "unendo i punti" dei 72 comuni sciolti per camorra (di cui 12 sciolti due volte e quindi recidivi)⁵⁶. Nessuna sorpresa che tra questi Comuni ci siano quelli citati al paragrafo precedente, che formano un agglomerato di grossi centri agricoli densamente abitati e "anonimizzati" dall'abusivismo edilizio, che si estende dal litorale a nord di Caserta e il suo immediato entroterra (l'aversano), passa per la costa flegrea e l'entroterra napoletano, giunge fino alle falde del Vesuvio, e, saltando la penisola sorrentina che gode di migliori condizioni ambientali⁵⁷, arriva all'agro-nocerino sarnese per arrestarsi ai confini del Cilento.

E' un territorio che, dimentico delle sue radici agricole in cui il rifiuto era parte di un ciclo integrato di produzione, annovera, oltre ai 3 capoluoghi di provincia - che hanno un percorso storico differente - alcuni tra i 100 Comuni più popolosi d'Italia⁵⁸, interessati nella quasi totalità dei casi da incrementi di popolazione esponenziale tra gli anni '70 e i '90: Giugliano in Campania (oltre 100.000 ab.), Casoria (82.000 ab.), Pozzuoli, Torre del Greco, Castellammare di Stabia, Afragola, Nocera Inferiore e tanti altri centri di circa 50.000 abitanti e oltre.

Se si considera che l'emergenza rifiuti è relativa soprattutto allo smaltimento del rifiuto solido urbano e che ogni cittadino campano produce una media di 1,43 kg al giorno, si comprende come il problema sia in particolare di questa fascia della regione e non di tutta la regione, che è invece coinvolta sua malgrado, in quanto territorio ricettore di RU. Di conseguenza, l'emergenza rifiuti la si può raffigurare come la guerra di un territorio sovraffollato e senza regole, contro paesini della parte più interna, più marginale, ma più sana della regione.

E' lo scontro di civiltà tra agglomerati urbani con una densità di oltre 13mila ab/kmq (Portici, la quarta al mondo, la prima che non sia una grande città) e raccolta differenziata - quando esiste - prossima al 11%⁵⁹, contro i 126,7 ab/kmq dei piccoli centri di Ariano Irpino (Av) che hanno una

⁵⁵ Oltre 3 milioni di abitanti, su una popolazione regionale di 5.700mila.

⁵⁶ Ex lege 221 del 1991. Di questi, 39 nelle provincia di Napoli, 16 in Provincia di Caserta, 5 in provincia di Salerno, solo 2 si trovano nelle province di Benevento (S. Lorenzo Maggiore e Carinola) e Benevento (Quindici e Pago del Vallo di Lauro). Per un elenco aggiornato si veda il sito www.osservatoriocamorra.org.

⁵⁷ La operazione fisica creata dal Monte Faito, le limitate vie di accesso, un'agricoltura ad alto valore aggiunto e l'industria del turismo, hanno contribuito a mantenere le attività illecite a "livelli fisiologici". Notizie come il sequestro di una (piccola) discarica abusiva di rifiuti speciali di 3500 mq a Sorrento (Metropolis, 22 agosto 2007), sono comunque piuttosto rare.

⁵⁸ Fonte: Istat, 2001

⁵⁹ Valore 2005. Fonte: http://www.leucopetra.it/spa/port_ris_05.htm (sito della società Leucopetra spa, che si occupa

raccolta differenziata vicina al 25%⁶⁰.

Così esistono Comuni come Torre del Greco (Na), 88 mila anime stipati alla falde del Vesuvio, in cui ad oggi non è ancora iniziato un progetto organico di raccolta differenziata; e Comuni del Salernitano come Bellizzi (15.000 ab.), dove si raccoglie separando i materiali con il porta a porta il 73% dei RU; o Padula, Mercato San Severino o Giffoni Sei Casali (tutti in provincia di Salerno) che sono da anni nell'elenco dei cosiddetti Comuni Ricicloni di Legambiente⁶¹.

Inoltre, in piena emergenza rifiuti, Comuni confinanti vivevano in condizioni completamente differenti: Frattamaggiore doveva chiudere le scuole e i mercati per paura di epidemie di colera, dopo che i suoi 500 cassonetti erano stati quasi tutti incendiati; e Grumo Nevano, ad appena un chilometro, aveva invece le strade pulite.

C'è poi la Campania dei cittadini: c'è chi si ostina a fare la raccolta differenziata, nonostante tutto, e chi, anche perché indispettite dalla beffa della TARSU più alta d'Italia⁶², si ostina a non farlo e a esercitare il suo "rifiuto del rifiuto".

Esistono quindi due Campanie? Sì, o almeno questa è la speranza.

La distanza *da Bruxelles*.

Il Punto B è, giova ricordarlo, identificato dalle **4R** (Riduzione, Riciclaggio, Riuso, Recupero) contenute da anni nei documenti strategici della UE⁶³ e caratterizzanti tutti i sistemi di smaltimento di RU dei Paesi Europei.

E si è poi individuato il punto P. Le coordinate dovrebbero essere abbastanza chiare: sono quelle, annunciate nella prefazione, delle 4D.

Disorganizzazione: quella che vigeva all'epoca della ricerca su cui basare il Piano e quella che, tutto sommato, resiste tutt'oggi;

Disastro Ambientale: sono state descritti i contorni di questo scenario apocalittico, evidenziati dalla ricerca OMS, e riportati dalle testate giornalistiche di tutto il mondo;

Dolo: le inchieste della magistratura sono in corso, le accuse chiare, gravi e numerose.

Delegittimazione. La delegittimazione è quella della popolazione locali che sono state private dei loro diritti a partecipare al processo decisionale, demandate finanche ad un soggetto privato (FIBE); è quella del Commissariato, che, in balia dei giochi dei partiti di governo, ha perso di credibilità, come testimoniato dalla "cacciata del Commissario di governo Bertolaso" da Ariano Irpino (di cui si è detto) e di Montecorvino Pugliano (Sa) in cui è stato necessaria un intervento diretto telefonico del Presidente Napoletano al sindaco (27 maggio 2007) per dare garanzie sul rispetto dei 20 giorni come limite massimo dell'apertura della discarica di Parapoti (in funzione da 23 anni e già esaurita). E la delegittimazione, o meglio, un'incitazione a ritrovare legittimazione, è venuta proprio dal Capo dello Stato, che il 22 maggio, mentre si registrano i primi ricoveri di cittadini campani per intossicazione da diossina, ha rivolto un appello senza precedenti: "Lo Stato a far sentire la sua autorità"⁶⁴, chiedendo l'applicazione del decreto legge 61 del governo, da Lui ratificato pochi giorni

della RD nel Comune di Portici).

⁶⁰ Fonte: URP Ariano Irpino, <http://www.comunediariano.it/stampa/2006-12-07.htm>

⁶¹ Cfr.: http://www.rifiutinformati.it/page/comuni_ricicloni/pres_2002.html

⁶² Mentre la media nazionale è 206 euro a famiglia, a Caserta si spendono 393 euro (3,42 euro/mq); a Napoli la spesa è di 283 euro, a Benevento 264, a Salerno 213 e Avellino 168 (fonte: la Repubblica Napoli 5 luglio 2007).

⁶³ Commissione Europea: "Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti", Bruxelles, 21.12.2005, COM(2005) 666 definitivo.

⁶⁴ Il Mattino, 23 maggio 07, prima pagina (cfr. R. Ciuni: La Compagnia del disastro).

prima.

La delegittimazione è quella posta in essere dai candidati a sindaco dei comuni vesuviani che minacciano di bloccare le elezioni se il governo centrale non recederà dalla scelta di Terzigno (uno dei Comuni del Parco Nazionale del Vesuvio) come sede di una delle discariche⁶⁵.

Secondo il giurista Alberto Lucarelli⁶⁶, la delegittimazione è infine, quella che riguarda, “in questo quadro già ricco di patologie costituzionali⁶⁷, il diritto costituzionale di difesa dei cittadini causato dal d.l. 61/2007, che vuole dare copertura al Commissariato e rendere i suoi atti inoppugnabili, dinanzi agli occhi della giustizia amministrativa.

Ma la misurazione della distanza **non deve e non può esaurirsi all’argomento specifico della gestione dei RU**. Sia perché, come ricordato, i rifiuti sono un argomento collegabile a tanti altri aspetti e perché quanto sino ad ora descritto “nega” alcuni dei concetti a fondamento della UE, sui quali sono costruiti tutti i documenti strategici e il credo dell’Unione stessa.

Proveremo ad esaminarne alcuni brevemente di seguito.

1. La tutela ed il miglioramento dell’ambiente, nonché la promozione dello sviluppo sostenibile, sono posti a fondamento dei principi dell’Unione Europea. Ciò è esplicitamente richiamato dall’art.6 del Trattato di Amsterdam (1999), che iscrive fra i suoi principi **l’integrazione delle esigenze ambientali nella definizione e nell’attuazione delle altre politiche comunitarie**, individuando, in tale integrazione, uno dei mezzi per promuovere e concretizzare processi di sviluppo sostenibile.

Se si applicano questi principi al livello di politiche regionali, è fuori dubbio come, nel caso in esame, avvenga addirittura l’opposto. Le questioni ambientali non solo non sono state integrate, ma addirittura, la mancata considerazione di queste variabili hanno danneggiato l’attuazione di altre politiche, come quelle per il turismo. Si prenda ad esempio, P.I. Grandi Attrattori Culturali “Campi Flegrei” e Pompei - Ercolano”, entrambi insistenti su aree protette e fortemente vincolate, finanziati dal POR Campania e gravemente danneggiati, nella loro attuazione e credibilità dall’emergenza rifiuti.

Forse non è un caso che il Comune di Pozzuoli (“capoluogo” dei Campi Flegrei) sia Commissariato per infiltrazioni camorristiche dal dicembre 2005 e che, di recente, si è ritenuto necessario sostituire la terna dei Commissari a causa delle dimissioni di due dei componenti⁶⁸.

2. Il Consiglio Europeo svoltosi a Lisbona nel marzo 2000, si prefissò un nuovo obiettivo strategico per il nuovo decennio: diventare l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, basato su tre ambiti di intervento (occupazione, riforme economiche, coesione sociale). Con il Consiglio Europeo di Göteborg, nel giugno del 2001, si è aggiunto un quarto ambito di intervento, la **sostenibilità ambientale**. Contemporaneamente si è adottata la *Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile*.

3. Nel luglio 2002 il Consiglio e il Parlamento europeo adottarono il **Sesto programma comunitario di azione per l’ambiente**: Ambiente 2010: il nostro futuro la nostra scelta. 4 aree tematiche tra cui:

⁶⁵ Il Mattino, 13 maggio, pag. 41

⁶⁶ O. Lavarelli “La strumentalizzazione dell’emergenza” su “Bollettino delle Assise della città di Napoli e del Mezzogiorno, n° 2/2007, pagg. 1-2.

⁶⁷ A. Lucarelli: “Il governo dei rifiuti in Campania – il jolly dell’emergenza in un coacervo di responsabilità e inefficienze”, in Bollettino delle Assise di Napoli e del mezzogiorno d’Italia, n° 5/2007, pagg. 4-5.

⁶⁸ Decreto Presidente della Repubblica del 3 Luglio 2007 Sostituzione dei componenti la commissione straordinaria per la gestione del comune di Pozzuoli. Pubblicato su: GU n.167 del 20-07-2007.

- **Ambiente e salute**, volto ad ottenere una qualità dell'ambiente in virtù della quale il livello dei contaminanti di origine antropica, compresi i vari tipi di radiazioni, non dia adito ad impatti o a rischi significativi per la salute umana;

- **Uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti**, i cui obiettivi sono di garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non rinnovabili non superi la capacità di carico dell'ambiente, di ottenere lo sganciamento dell'uso di risorse dalla crescita economica mediante un significativo miglioramento dell'efficienza delle risorse, la dematerializzazione dell'economia e la prevenzione dei rifiuti.

4. **E' in corso una revisione della strategia di Göteborg.** Base di riferimento per questo rinnovo sarà la **“Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile”** che dovrà essere proposta dalla commissione e adottata dal consiglio. E' basata su 4 obiettivi chiave, tra cui:

Protezione dell'ambiente. Prevenire e ridurre l'inquinamento dell'ambiente e promuovere dei modelli di produzione e consumo durevoli al fine di rompere il legame fra crescita economica e degrado ambientale. Per il raggiungimento di questi obiettivi vengono individuati alcuni principi guida che dovranno informare ed ispirare tutte le politiche e le azioni:

Utilizzo delle migliori conoscenze disponibili. Monitorare affinché le politiche siano elaborate, valutate ed attuate sulla base delle migliori conoscenze disponibili e che siano economicamente sane e che abbiano un buon rapporto costi efficacia.

Principio chi inquina paga. Assicurarsi che i prezzi riflettano i costi reali per la società, delle attività di produzione e consumo e che chi inquina paghi per i danni provocati alla salute umana e all'ambiente.

Partecipazione dei cittadini. Rafforzare la partecipazione dei cittadini alla presa di decisioni. Informare meglio e sensibilizzare l'opinione pubblica allo sviluppo sostenibile. Informare i cittadini della loro influenza sull'ambiente e delle diverse maniere in cui possono operare delle scelte più sostenibili.

E' evidente in questo caso come la partecipazione dei cittadini sia ancora limitata al solo giorno delle elezioni e come anche questo momento sia gravemente influenzato dalla situazione di disoccupazione e dalle promesse da esse conseguenti. Ai cittadini campani, in particolare a quelli sui cui territori sono stati realizzati gli impianti (Acerra in testa) sono state negate l'accesso ad una corretta informazione ambientale.

In generale, non si riesce a ritrovare, in questa vicenda di cui si è resa protagonista la RC, il rispetto, neanche in minima parte, dei principi sopra riportati.

Inoltre, nell'esempio dei 360 dipendenti assunti dall'Asia e provenienti del Consorzio Napoli 5⁶⁹ (uno solo tra i tanti citabili), né la già citata assunzione per “cooptazione” di LSU, né nel numero spropositato di addetti allo smaltimento rifiuti/abitante presenti in RC, non sono ravvisabili i principi richiamati dalla **Agenda della Politica Sociale della UE**⁷⁰, dove alla parole occupazione sono associati termini come, qualità, competitività, mobilità, economia basata sulla conoscenza. Sembrano, piuttosto, l'esempio palese di come in alcune regioni si sia molto lontani dal creare un

⁶⁹ La circostanza è riportata da Roberto Fuccillo su La Repubblica – Napoli (2 marzo 2007, pag. VIII): “..la decisione del Comune di Napoli che ieri ha autorizzato l'Asia a assumere i 360 lavoratori del Bacino Napoli 5. Sono quelli che furono pescati in totale inattività dalla trasmissione Report (RaiTre, ndr), ora l'Asia dovrà impiegarli per aumentare la raccolta differenziata. Garantendo, come dice la delibera comunale, che non subiscano una riduzione degli emolumenti attualmente percepiti”. Si noti che con queste assunzioni, i dipendenti dell'Asia diventano quasi 2.600 (quindi nella città di Napoli c'è un rapporto addetti ai RU/residenti = 1/400. Un dato che potrebbe addirittura giustificare una efficace raccolta differenziata porta a porta, che invece non viene effettuata!). A ciò si aggiunga che l'Asia esternalizza ad alte ditte una parte considerevole del suo lavoro, come già ricordato (cfr: nota 38) e che quindi il su citato rapporto è ancora più scandalosamente alto.

⁷⁰ Social Policy Agenda, Brussels, 28.6.2000 COM(2000) 379 final.

mercato del lavoro meritocratico e trasparente, e ad esso si preferisca l'assistenzialismo legato al voto di scambio e alla conoscenza⁷¹.

In ultimo, è utile ricordare che la gravità della questione è tale da aver richiesto un intervento diretto del governo centrale e addirittura del Capo dello Stato – in deroga a qualsiasi **principio di sussidiarietà**⁷², che è, secondo il Trattato di Maastricht, la direttrice fondamentale che guida il processo di formazione stesso dell'Unione Europea.

La distanza *di Bruxelles*: la premialità

A conferma di questa distanza, tra teoria e pratica, tra istituzioni e cittadini, la reazione della UE. Come reagisce al UE di fronte a questa palese e reiterata negazione dei suoi principi ispiratori? Premiando la RC per le sue politiche di smaltimento RU.

La **riserva di efficacia e di efficienza**, o riserva di **premialità**, è un meccanismo finalizzato a rafforzare l'impatto positivo degli interventi comunitari: premia i **programmi migliori** dal punto di vista dell'efficacia, della gestione e dell'attuazione finanziaria⁷³.

Alla Regione Campania per il “raggiungimento indicatore rifiuti” vengono attribuiti 6,83 Meuro, su un totale di 25,47 Meuro per le Regioni Obiettivo 1.

Il giudizio sui risultati raggiunti è addirittura “molto positivo. Tale giudizio si fonda, in primo luogo, sulla entità degli obiettivi conseguiti: il meccanismo della riserva di premialità nazionale ha favorito una decisa accelerazione delle riforme settoriali (acqua, rifiuti, ambiente) e della modernizzazione amministrativa nelle Regioni e nelle Amministrazioni centrali.

I requisiti per l'attribuzione delle risorse relativamente all'indicatore (A9) *Rifiuti* e al riconoscimento e incentivo alle regioni, corrispondono, in generale, a quelli contenuti nel Documento “Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 6%” dell'aprile 2001(modificato a marzo 2002 dal Comitato di Sorveglianza del QCS):

1) delimitazione ATO e disciplina delle forme di cooperazione tra EE.LL. per l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani; 2) istituzione degli organismi che rappresentano la forma di cooperazione prescelta; 3) determinazione della tariffa di ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza; 4) predisposizione e approvazione programma degli interventi, relativo

⁷¹ A conferma di ciò, citiamo un rapporto Svimez, reso noto il 28 agosto 2007, al Sud le segnalazioni e le conoscenze quindi rappresentano il canale più seguito nella ricerca del lavoro sia tra coloro che studiano nel Mezzogiorno (vale per il 24,6% dei casi), sia per coloro che studiano al Nord ma decidono di tornare dopo la laurea (il 22,9% di chi lavora trova l'impiego tramite conoscenze).

⁷² Uno dei tre principi fondamentali del PdS recita difatti che “l'intervento sussidiario della mano pubblica deve comunque essere portato dal livello più vicino al cittadino: quindi in caso di necessità il primo ad agire sarà il comune. Solo se il Comune non fosse in grado di risolvere il problema deve intervenire la Provincia, quindi la Regione, lo Stato centrale e infine l'Unione Europea. Questa gradualità di intervento garantisce efficacia ed efficienza, libera lo Stato da un sovraccarico di compiti e consente al cittadino di controllare nel modo più diretto possibile. Applicando questo principio, lo Stato si mette davvero al servizio dei cittadini, aiutando la formazione di un cittadino attivo e autonomo, che non sia un suddito passivo e sempre bisognoso di assistenza”.

⁷³ Il premio consiste nell'assegnare ai Programmi Operativi Nazionali e ai Programmi Operativi Regionali giudicati efficaci ed efficienti, in base a una specifica griglia di indicatori, la riserva comunitaria accantonata all'inizio della programmazione 2000-2006. La riserva è quella stabilita dall'articolo 44 del regolamento generale sui fondi strutturali (regolamento CE n. 1260 del 1999), pari al 4% degli stanziamenti d'impegno per ogni Stato membro. Il QCS 2000-2006 per le Regioni italiane Obiettivo 1 ha aggiunto alla riserva comunitaria un'ulteriore riserva nazionale del 6%. L'insieme delle risorse destinate a premiare i programmi migliori in Italia ammonta a oltre 4.600 milioni di Euro (di risorse comunitarie più cofinanziamento nazionale): 1.992 milioni di Euro (4% riserva comunitaria) 2.649,64 milioni di Euro (6% riserva nazionale). (Fonte: governo italiano, MSE – DPS, 2007).

piano finanziario e connesso modello gestionale e organizzativo.

Gli indicatori usati sono solo indicatori di carta⁷⁴, che niente dicono su quanto in pratica succede: mentre milioni di cittadini vedevano violati i loro più elementari diritti e milioni di contributi pubblici finivano nella spazzatura, gli amministratori locali ricevevano anche il plauso da Bruxelles.

Conclusioni: molti interrogativi, poche risposte.

Il meccanismo di finanziamento dei fondi strutturali lascia da sempre molti dubbi.

Di certo si resta sconcertati di fronte all'altissimo numero di truffa ai danni della UE che, in tutte le regioni d'Italia (e in misura maggiore nelle Regioni Obiettivo 1, dove più cospicui sono gli stanziamenti) vengono scoperti dalle autorità inquirenti.

Ma probabilmente il denaro pubblico perso nelle truffe è cifra ben trascurabile se confrontato a quello effettivamente utilizzato ma i cui benefici sono sconosciuti.

L'esistenza di questa distanza tra ciò che dovrebbe essere e ciò che è effettivamente, ci spinge anche a riflettere su ciò che lo determina. E questo dà adito a alcuni interrogativi principali:

- Come vengono monitorati l'efficacia e l'efficienza dei piani e della singole attività poste in essere e finanziati dai fondi strutturali?.
- Perché una regione con enormi potenzialità e di antica adesione come la Campania – non riesce a emergere da questa fase di ritardo di sviluppo infrastrutturale (cosa che invece è avvenuta o sta avvenendo per regioni con minor potenzialità come Basilicata, Abruzzo e Molise)?
- Vi è stato, negli anni passati un processo di convergenza? Ne è in atto uno?
- Perché la conferma di questo status di ritardo (da obiettivo 1 a obiettivo di convergenza⁷⁵) è motivo di soddisfazione e di legittimazione politica e non invece di preoccupazione per i *decision*

⁷⁴ Segue "l'elenco degli indicatori di risultato con cui la RC ha meritato la premialità sul QCS 2000-2006 (Fonte: governo italiano, MSE – DPS, 2007): 1) Delimitazione degli ATO e disciplina delle forme di cooperazione tra Enti Locali per l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani: Delimitazione avvenuta con Ordinanza n. 319/02 del Commissario di Governo per l'emergenza dei rifiuti delimitazione dei 5 ATO corrispondenti alle Province e di costituzione de gli Enti d'Ambito per il ciclo integrato dei Rifiuti – EPAR. 2) Istituzione degli organismi che rappresentano la forma di cooperazione prescelta: Organismi istituiti con Ordinanza n. 319/02 di affidamento gestione agli EPAR. 3) Determinazione della tariffa di ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza: tariffa determinata con Ordinanza n. 254/03 del Commissario di governo per i rifiuti: determinazione della tariffa dell'intero ciclo integrato dei rifiuti. 4) Predisposizione e approvazione del programma degli interventi, relativo piano finanziario e connesso modello gestionale ed organizzativo Approvato con Ordinanza n.319/02 del Commissario di Governo di approvazione del piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti nella Regione Campania e forma di gestione per gli EPAR. 5) Attuazione della tariffa attuata in due Comuni: non risultano aggiornamenti; (risultano solo 2 comuni che hanno adottato la Tariffa al 2004 - Fonte Rapporto Rifiuti 2004 - APAT- ONR 2004); 6) Estremi di comunicazione agli utenti: dato non disponibile. 7) Attuazione del modello gestionale (concessioni, società miste, affidamento diretto o altro): modello non attuato; estremi del/dei provvedimenti di attuazione del modello gestionale: non pervenuto. 8) Livello di attuazione dei programmi di investimento per unità di riferimento definita dal piano di gestione (Province, Epar, ecc...), in termini di spesa effettuata rispetto a quella programmata: informazioni al I semestre 2004; 9) Quota di spesa effettuata rispetto alla spesa programmata: dato non disponibile. 10) Ultima data di approvazione del Piano degli Investimenti: Ordinanza Commissariale 319 del 30/09/2002 - "Piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti in Regione Campania".

⁷⁵ L'intervento della Unione Europea si rivolge in primo luogo ed in maggior misura alle regioni per le quali il prodotto interno per abitante è inferiore al 75% del valore medio del prodotto per abitante dell'intera Unione. Il valore del prodotto pro-capite che si collocava intorno al 115 % del valor medio europeo è sceso al 103 %. Quello del Mezzogiorno che si collocava al 75-76% è sceso al 73% circa. Quello della Campania che si collocava intorno al 74% nel 1999- 2000 è sceso al 70% (fonte: P. Baratta, Svimez, 2007). Tecnicamente è addirittura come essere degradati: poiché la Campania è equiparata a molte Regioni dei nuovi Stati membri che non avevano beneficiato della precedente programmazione europea.

makers locali? Qual è la loro idea circa la vera finalità dei Fondi Strutturali?

E questi interrogativi portano a altri, di carattere più generale, ma proprio per questo ancora più fondamentali:

Perché gli elettori non hanno percepito questo dato come un fallimento e di conseguenza non hanno richiesto le dimissioni della classe dirigente?; qual'è il rapporto tra cittadini e classe politica in Campania e che percezione hanno i cittadini campani dell'Unione Europea, qualora ne abbiano una? Qual è la percezione della cosa pubblica nelle regioni periferiche? In Campania e la stessa che in un länd tedesco? Da che cosa è determinata questa eventuale differenza? Qual è il dato culturale che emerge da queste differenze, se differenze ci sono? In cosa consiste essere cittadini in regioni come la Campania? Come sono percepiti i diritti/doveri di ognuno di noi? E come questo senso di cittadinanza viene costruito dalle comunità locali? Perché, ancora oggi, è possibile che alcune comunità locali subiscano vessazioni come quella dell'emergenza rifiuti e ad essa adattino perfettamente la loro quotidianità, mentre altrove in Europa anche un solo giorno di questa vita risulterebbe assolutamente inconcepibile e inaccettabile? Cosa sono in realtà questi popoli dell'Unione Europea cui accennava Jean Monnet⁷⁶?

L'obiettivo è finale della misurazione della distanza istituzionale è quindi: imporre l'idea dell'urgenza di trovare una risoluzione a questi interrogativi. Sono questi gli interrogativi che deve porsi l'Unione Europea nel suo difficile percorso di unificazione.

Non è questa la sede per rispondervi. Ma sono certo che il futuro dell'Unione Europea non sta certamente nell'aumentare la dotazione economica che viene affidata alla Regioni in ritardo di sviluppo. Quanto nella **capacità di creare una cultura diversa. Cultura della responsabilità, che significa formare avere cittadini, imprese e amministrazioni responsabili.**

La responsabilità del singolo, delle comunità, delle imprese, delle istituzioni è ormai un requisito necessario per far parte della UE.

Questo senso di responsabilità internazionale, che è cosa piuttosto recente, lo sta, su altri livelli, impersonando in maniera esemplare la Svezia, che ha di recente annunciato, per voce del suo Ministro per lo Sviluppo Sostenibile, di volersi liberare dalla dipendenza dal petrolio entro il 2020⁷⁷. Questo dato porta a riflettere alla capacità di un governo di effettuare una pianificazione di lungo periodo (in questo caso 15 anni), ben al di là della durata di una singola legislatura. Il futuro del paese, come quello di una regione, una volta individuato, va quindi oltre gli interessi particolaristici di una coalizione politica e accomuna invece tutte le forze politiche e gli attori del territorio verso un comune obiettivo.

Analogamente ci viene in mente di chiederci: dov'è la cultura della **responsabilità della politica campana**? Cosa ha in comune, nella scienza politica che anima il suo agire quotidiano, la Campania dell'emergenza rifiuti con la Svezia e con Bruxelles?

Quanto ancora sarà possibile sognare una **casa comune** se una parte degli inquilini continua a non rispettare le regole, e non partecipa quindi alla costruzione e alla manutenzione, ma anzi ne mina le stesse fondamenta?

⁷⁶ "Noi non uniamo Stati, ma popoli" è una delle citazioni più frequenti del pensiero di Jean Monnet.

⁷⁷ Annuncio dato dal Ministro Mona Sahlin, il 1 ottobre 2005. In una successiva intervista del maggio 2006 a Washington DC, lo stesso Ministro dichiarava: "...Lo sviluppo sostenibile è il fine complessivo della politica del governo svedese. Ciò vuol dire che tutte le decisioni politiche devono tenere in considerazione con le conseguenze di lungo periodo a livello economico, sociale e ambientale". La Svezia arriverà a questo obiettivo senza costruire nuove centrali nucleari ed è previsto che le centrali esistenti chiuderanno una volta finito il loro ciclo produttivo vitale. Per approfondimenti: www.sweden.gov.se

Bibliografia

Le fonti utilizzate sono puntualmente indicate nelle note a piè di pagina.

Per completezza d'informazione si riportano di seguito l'indicazione delle principali fonti normative e di piano.

- L.R. n 10 DEL 10-02-1993: Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania
- O.P.C.M. 11.02.95, prima nomina del Commissario Straordinario
- Ord. 2425 del 18-03-96: Integrazioni e modifiche alle precedenti ordinanze concernenti gli interventi intesi a fronteggiare la situazione di emergenza nel settore smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e successive ordinanze integrative (Ord. 2470 del 31-10-96 Ord. 2560 del 02-05-97): contiene la conferma dello stato di commissariamento della Regione
- Ord. 2774 del 31-03-98: Ulteriori disposizioni concernenti gli interventi intesi a fronteggiare la situazione di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania
- Ord. 2948 del 25-02-99: Ulteriori misure concernenti gli interventi intesi a fronteggiare la situazione di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e del risanamento ambientale, idrogeologico e di regimazione idraulica
- Ord. P.C.M. del 31-03-99: Sostituzione del MUD del 1997
- Ord. 3032 del 21-12-99 Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani, assimilati, speciali e pericolosi nella regione Campania.
- Ord. 3031. del 21-10-99: Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza in materia di bonifica dei suoli, delle falde e dei sedimenti, di tutela delle acque superficiali, di dissesto idrogeologico e del sottosuolo nella regione Campania, con particolare riferimento al territorio del comune di Napoli
- Ord. P.C.M. del 21-10-99 Ulteriori disposizioni per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per il collegato risanamento ambientale, idrogeologico e di regimazione idraulica
- Ord. del Commissario Delegato per l'emergenza rifiuti n° 81 del 29/03/2000
- Ord. del Commissario Delegato per l'emergenza rifiuti n° 189 del 21/07/2000
- Ord. del Sub-Commissario Delegato per l'emergenza rifiuti n° 9 del 23/08/2000
- Ord. del Sub-Commissario Delegato per l'emergenza rifiuti n° 10 del 23/08/2000
- Ord. n° 3100 del 22 dicembre 2000 del Ministro dell'Interno: Ulteriori disposizioni per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti della Regione Campania nonché in materia di bonifica dei suoli, delle falde e dei sedimenti, di tutela delle acque superficiali, di dissesto idrogeologico e del sottosuolo, con particolare riferimento al territorio del Comune di Napoli
- Adeguamento del Piano regionale dei rifiuti della Campania (articolo 1 comma 2 del decreto legge 245/2005, convertito in Legge 21/06)
- Decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61 (G.U. n. 108 dell'11-05-2007) - Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti.
- Legge Regionale n. 4 del 28 marzo 2007 "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati

- Prima stesura preliminare del Piano di Smaltimento dei Rifiuti (approvato dalla Giunta della Regione Campania con Delibera n. 054 dello 03.03.1995);
- Seconda stesura del Piano di Emergenza per lo Smaltimento dei Rifiuti in Campania, promulgato in data 31.12.1996.