

# Questione meridionale come questione territoriale. Il caso della Campania

di Gabriella Corona

Non c'è dubbio che una serie di eventi straordinari che hanno riguardato in particolare la Campania nel corso degli ultimi anni abbia contribuito a quell'arretramento degli indicatori economici e sociali analizzato nel dettaglio dai periodici Rapporti dalla SVIMEZ: l'emergenza rifiuti a Napoli del 2007-08, le ecomafie, le rivelazioni di Carmine Schiavone sul sotterramento dei rifiuti tossici, la "Terra dei fuochi". Occorre tuttavia sottolineare che il carattere "gridato" e polemico con cui il dibattito pubblico li ha rappresentati non ha certo favorito l'individuazione di strategie e strumenti volti al superamento di condizioni così gravi di crisi. Ne è emersa una discussione in cui l'urgenza di lanciare un allarme disperato ha preso il sopravvento sull'esigenza di indagare le ragioni che ostacolano la ripresa. Ben scarsa penetrazione e diffusione hanno avuto le ricerche più articolate e approfondite di storici ed economisti, sociologi e scienziati del territorio volte, invece, ad analizzare scientificamente i fattori dell'arretramento. Al contrario, hanno avuto larga eco le generiche e urlate richieste di aiuto o le dure invettive lanciate contro i ceti dirigenti meridionali accusati di essere gli unici responsabili dello *status quo*. La rappresentazione di Napoli e del suo hinterland, poi, si è confusa spesso con quella dell'intero Sud. Si è assistito al riemergere di un'immagine stereotipata e generalizzata di un blocco Campania-Mezzogiorno indistintamente arretrato, colllassato, devastato dal malgoverno, dai rifiuti e dalla criminalità organizzata, prodotta da *opinion makers* e intellettuali, amministratori e politici.

Il radicamento di questa rappresentazione si è intrecciato a un processo di sgretolamento e di indebolimento della compagine statale e ha costituito un'occasione preziosa per il rafforzamento di un movimento di opinione – Ilvo Diamanti ce ne ha parlato più volte – all'interno del quale la contrapposizione tra Nord e Sud ha costituito una delle contraddizione sotterranee e sempre presenti nella società italiana non solo settentrionale<sup>1</sup>.

1. Si veda I. Diamanti, *Mappe dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro... e tricolore*, il Mulino, Bologna 2009.

Anche il riemergere nel dibattito pubblico di una categoria come la “nuova questione meridionale” rientra a pieno titolo in questo movimento. Ancora dopo più di centocinquant’anni non si riesce a scardinare uno schema interpretativo della storia d’Italia fondato su una visione dicotomica del nostro paese.

Salvatore Lupo ha messo in evidenza come, ancora una volta, un’immagine così potente come per esempio quella prodotta da Roberto Saviano nel best seller *Gomorra* sia stata impiegata e sia entrata nella retorica politica fornendo uno strumento a chi se ne voleva avvantaggiare, per raccontare un Sud totalmente oppresso e schiacciato da mali irreversibili<sup>2</sup>. La debolezza delle interpretazioni è sfociata poi nella mancanza di lucidità e soprattutto nell’incapacità di indicare soluzioni ragionevoli, nel produrre analisi convincenti e progetti concreti. Non si è riusciti a travalicare l’ambito di una pur importante e fondamentale denuncia.

Ma a bene vedere le emergenze campane si inscrivono all’interno di un groviglio complesso di problematiche legate al modo in cui, nel corso degli ultimi cinquant’anni circa, i caratteri di una più vasta e articolata questione territoriale nazionale, si sono intrecciati qui con fattori specifici che ne hanno amplificato e accentuato le implicazioni negative. Ed è questo il *fil rouge* che si intende seguire in queste note. Un percorso di analisi delle modalità attraverso le quali è stato costruito e trasformato il territorio può aiutarci a capire i processi storici all’interno dei quali le emergenze si sono sviluppate e le logiche nascoste su cui si sono fondati quegli aspetti degenerativi che sono stati negli ultimi anni al centro delle cronache quotidiane.

Intensi processi insediativi hanno determinato nell’hinterland napoletano una dilatazione dei centri abitati e la formazione di un’unica e compatta conurbazione che da Capua e Caserta attraverso Napoli giunge fino a Salerno e a Eboli. È l’area metropolitana di Napoli, che comprende 146 comuni, ed è popolata da più di quattro milioni di abitanti. Nel 16% del territorio regionale risiede il 72% della popolazione complessiva<sup>3</sup> e i primi sei comuni italiani a più alta densità abitativa sono situati nella provincia di Napoli con Casavatore in testa alla lista con più di 12.000 abitanti per chilometro quadrato.

Quest’area è stata interessata da due diverse fasi di trend demografico positivo. Nella prima che va dagli anni Cinquanta all’inizio degli anni Ottanta, prodotta dall’intensificarsi di attività produttive e dal processo di

2. Si fa riferimento a S. Lupo, *Il conio del capitale sociale. La questione meridionale dopo il meridionalismo*, in “Meridiana”, 61, 2008, pp. 21-41.

3. Provincia di Caserta, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* (da ora in poi PTCP Caserta), aprile 2012, p. 192.

industrializzazione indotto dalle politiche di intervento straordinario, si assiste ad un incremento netto della popolazione<sup>4</sup>. Nei decenni successivi, l'aumento demografico è invece legato ad un rimescolio interno che ha interessato l'area metropolitana soprattutto a partire dagli anni Novanta. Per quanto riguarda la provincia di Napoli, ad esempio, in questo decennio, a fronte di una sostanziale stabilità numerica, ci sono stati spostamenti importanti prevalentemente dal capoluogo verso comuni confinanti e contermini situati a nord-ovest. Il caso di Giugliano è certamente il più straordinario poiché una popolazione di circa 60.000 abitanti nel 1991 è quasi raddoppiata nell'arco di venti anni<sup>5</sup>.

L'area metropolitana di Napoli nel suo complesso si presenta oggi come una conurbazione che nella maggior parte dei casi si è sviluppata in maniera disordinata e senza un ordine pianificatorio. All'inizio degli anni Novanta, infatti, e dunque circa venticinque anni fa nella provincia di Napoli – dal 2015 Città Metropolitana – solo il 18% dei 92 comuni che la compongono aveva approvato il suo Piano regolatore comunale. In quella di Caserta, inoltre, secondo gli autori del piano provinciale che è stato approvato nel 2012, il 50% dell'edificato è stato costruito fuori da ogni ordine pianificatorio. E, d'altra parte, l'abusivismo e le pratiche illegali nell'ambito dell'edilizia rappresentano un carattere fondante e assoluto di molti comuni di questa zona. In alcuni ad esempio, come Villa Literno, la percentuale di edificato costruito fuori da ogni regola raggiunge il 100%<sup>6</sup>.

Il paesaggio urbano illegale presenta qui caratteristiche tipiche sia nell'edilizia (in genere si tratta di villette a due o tre piani circondate da un piccolo giardino e ad alto consumo di suolo) che nell'organizzazione dello spazio pubblico: costruzioni spesso sciolte da servizi e infrastrutture, frammenti di città prive di piazze e marciapiedi, brandelli di territorio rurale non più coltivati, sistemi fognari a cielo aperto, montagne di spazzatura abbandonata, discariche maleodoranti. A queste caratteristiche si aggiunga anche l'alta concentrazione di quelle che sono state definite aree negate e cioè aree la cui funzione non è certa: aree dismesse ed ex agricole, di pertinenza delle infrastrutture, aperte con movimenti terra, cave, spazi verdi inutilizzati e così via. Oltre a ciò, qui si addensano impianti e discar-

4. A tale proposito si veda l'analisi di M. Andretta, *Da Campania felix a discarica. Le trasformazioni in Terra di Lavoro dal dopoguerra a oggi*, in "Meridiana", 64, 2009, pp. 87-113.

5. Provincia di Napoli, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* (da ora in poi PTCP Napoli), 2009, in particolare p. 21. Sui meccanismi illegali che hanno caratterizzato l'edificazione di quest'area si veda anche A. Di Lorenzo, *L'anticittà della camorra: la condizione disurbana della provincia di Napoli*, in "Meridiana", 73-74, 2012, pp. 173-90.

6. PTCP Caserta.

che destinati allo smaltimento dei rifiuti, siti di stoccaggio e piazzole per il deposito delle eco balle<sup>7</sup>. Non si deve inoltre dimenticare che sia il Litorale domitio che l’Agro aversano sono stati inclusi dalla legge del 1998 *Nuovi interventi in campo ambientale* tra i siti dichiarati di interesse nazionale insieme alle aree generalmente industriali e deindustrializzate, e dunque oggetto di opere di risanamento e di bonifica da realizzare con interventi dello Stato.

Accanto al disordine insediativo e urbanistico, poi, il basso livello della qualità urbana di cui la conurbazione si caratterizza è in gran parte legata all’organizzazione monocentrica dei sistemi di mobilità sia stradale che su ferro che convergono su Napoli senza ramificarsi e interconnettersi all’interno. Tutto si muove verso la capitale e i comuni più grandi dell’area metropolitana pur avendo in molti casi raggiunto la dimensione delle “città medie” hanno una modesta dotazione di servizi sia pubblici e privati<sup>8</sup>. Si tratta di una densa agglomerazione all’interno della quale è arduo individuare i confini tra i Comuni ed è difficile per ogni centro urbano mantenere la propria identità. In questa immensa e popolatissima periferia dove antichi borghi e centri urbani sono stati “stravolti”, priva di servizi e di un sistema funzionante di comunicazioni si è andato via via perdendo il senso di appartenenza ai luoghi urbani e alla comunità rendendo difficili i tradizionali meccanismi di controllo e apprendo varchi pericolosi all’emarginazione e al disagio sociale, alla violenza urbana e alla diffusione di attività di intermediazione e di scambio per lo più abusive e illegali<sup>9</sup>.

E sono questi i fattori che vanno a comporre l’humus urbano all’interno del quale si è formata e sviluppato quel fenomeno caratterizzato da forme di criminalità ambientale chiamato “Terra dei fuochi” con riferimento alla pratica diffusa di bruciare i rifiuti sia urbani che industriali in modo da cancellarne l’origine e la provenienza<sup>10</sup>. Ma questo fenomeno trova nell’illegalità diffusa e nel caos insediativo con cui queste aree si sono trasformate la sua ragione più profonda. Marco De Marco raccontando le forme di conflitto messe in atto dai comitati e il successo del movimento di Don Patricello li spiega come l’espressione di una affermazione “arrabbi-

7. Ivi, p. 232.

8. PTCP Napoli, p. 21.

9. Pagine molto belle su questi aspetti si possono trovare anche in M. Braucci e S. Laffi (a cura di), *Terre in disordine. Racconti e immagini della Campania di oggi*, minimum fax, Roma 2009, p. 18.

10. Secondo la legge del febbraio 2014 si tratta di una zona che si compone di 57 comuni situati nella parte settentrionale delle provincie di Napoli e quella meridionale della provincia di Caserta che comprende l’Agro aversano e l’Agro nolano, il Litorale domitio e la parte base della Piana del Volturno.

ta” del proprio “esserci”, la manifestazione del tentativo disperato di dare voce a territori privi di rappresentanza<sup>11</sup>.

Nonostante ciò, e senza voler sottovalutare le gravi problematiche che riguardano quest’area, non possiamo tuttavia non ricordare qui che quello della “Terra dei fuochi”, a dispetto del tono allarmistico e catastrofista con cui è stato “raccontato” dai media, non è un paesaggio infernale e destinato ad un declino irreversibile. Si può considerare, invece, come un territorio “ferito”, per utilizzare la bella metafora proposta da Antonio di Gennaro, all’interno del quale le più di 30.000 aziende di cui ancora si compone il settore agrario costituiscono una parte sana e produttiva alle quali si fa risalire la metà della produzione agricola di pregio dell’intera regione<sup>12</sup>. A ben vedere, infatti, anche in questo caso il dibattito mediatico che ha riguardato quest’area soprattutto nel corso degli ultimi anni ha riprodotto i caratteri mistificatori che periodicamente, si è detto, riemergono nella rappresentazione pubblica dei problemi del Sud e che puntualmente scoraggiano visioni di lungo periodo e soluzioni possibili. Una rappresentazione che è essa stessa uno dei problemi più gravi del Meridione, che non di rado ha origine all’interno stesso del dibattito politico, e che andrebbe valutata e analizzata come una variabile indipendente, una sorta di piano parallelo che risponde a logiche slegate dalle vicende concrete che riguardano le realtà del Mezzogiorno. Un’immagine, che nel caso della “Terra dei fuochi” ha danneggiato fortemente le aziende della zona che hanno conosciuto una contrazione di circa il 75% del fatturato nel corso del 2013 a causa di un allarme generalizzato che avrebbe ipotizzato un’equazione tra produzioni agricole contaminate e diffusione delle patologie tumorali<sup>13</sup>. Dal rapporto della commissione di esperti insediata grazie al decreto, sarebbe emerso che solo la situazione di una percentuale molto piccola e corrispondente a circa lo 0,9% di quest’area, sarebbe stata critica e a causa della quale si imponeva a titolo precauzionale un divieto di vendita dei prodotti. Si trattava di circa 60 ettari situati nei comuni di Acerra, Giugliano e Villa Literno, e per i quali il Piano regionale di bonifica aveva già previsto degli interventi. Un dato che sarebbe stato confermato anche da controlli successivi e più approfonditi. Ne è emerso un profilo ambientale, dunque, in gran parte comune a quello di molte aree fortemente urbanizzate dell’Italia prevalentemente settentrionale e delle

11. Si veda M. Demarco, *La Terra dei fuochi. Un problema di rappresentanza?*, in “Meridiana”, 80, 2014, pp. 221-7.

12. A. di Gennaro, *La terra ferita. Cronistorie della terra dei fuochi*, CLEAN Edizioni, Napoli 2015.

13. Ivi, pp. 35-8.

quali solo in rare occasioni si è pubblicamente discusso in maniera così approfondita come a proposito del caso campano<sup>14</sup>.

Eppure, se si guarda al modo in cui è stata affrontata la “questione” meridionale in Campania, e cioè la discussione sugli squilibri con il resto del paese e sugli strumenti da mettere in campo per superarli, risulta con chiara evidenza la centralità delle tematiche territoriali e del loro indissolubile rapporto con quelle dello sviluppo. Negli anni Sessanta Manlio Rossi-Doria e Nino Novacco raccomandavano che il riassetto dei settori produttivi che si stava compiendo in quegli anni grazie alla crescita economica, con l’alleggerimento del settore agricolo e il trasferimento della mano d’opera verso settori extra agricoli e aree diverse della regione, non poteva essere affidato esclusivamente ai processi spontanei e ai naturali adattamenti individuali provocati dallo sviluppo. Occorreva, a loro dire, che fossero governati da specifiche azioni di carattere pubblico in grado di garantire un’adatta preparazione professionale delle forze di lavoro e una facilitazione nei passaggi di settore<sup>15</sup>.

Nella tradizione meridionalista da sempre è esistita una forte attenzione al tema del territorio e all’esigenza di accompagnare le politiche di sviluppo economico con interventi attenti a contenerne le implicazioni distruttive sul piano sociale e territoriale<sup>16</sup>. E, d’altra parte, sia la questione meridionale in quanto riflessione e dibattito che il meridionalismo in quanto ventaglio di interventi, hanno origine da un’istanza di superamento di un problema di squilibrio tra territori all’interno della penisola che si fondeva sull’equazione minore disuguaglianza sociale ed economica = maggiore sviluppo e benessere per l’intero paese<sup>17</sup>.

Si trattava di un’attenzione e una sensibilità che ha legato non solo i grandi teorici della questione meridionale e del meridionalismo ma anche tecnici, intellettuali, funzionari che hanno lavorato e collaborato con la Cassa per il Mezzogiorno, con la SVIMEZ, con il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno<sup>18</sup>. E, d’altra parte, la sensibilità nei confronti dell’esigenza

14. Ivi, pp. 38-41.

15. Si veda M. Rossi-Doria, *L’agricoltura campana e le sue prospettive di sviluppo* e N. Novacco, *Il meccanismo di sviluppo dell’economia campana e le prospettive di espansione dell’occupazione e del reddito nella regione*, ambedue in *Piano Regionale della Campania. Studi economici*, Ministero dei Lavori Pubblici, Provveditorato OOPP Campania e Molise, “L’Arte Tipografica”, Napoli 1961, rispettivamente pp. 1-76 e 1-104.

16. Su questi aspetti si veda P. Bevilacqua, *Riformare il Sud*, in “Meridiana”, 31, 1998.

17. Sulle differenze tra questione meridionale e meridionalismo rimando al bel saggio di S. Lupo, *Storia del Mezzogiorno, questione meridionale, meridionalismo*, in “Meridiana”, 32, 1998, pp. 17-52.

18. S. Adorno, *Le Aree di sviluppo industriale e la costruzione degli spazi regionali del Mezzogiorno*, in M. Salvati, L. Sciolla, *L’Italia e le sue regioni (1945-2011)*, I. Istituzioni, Encyclopædia Italiana Treccani, Roma 2015, pp. 1-23.

di correggere attraverso l'azione pubblica gli squilibri sociali e territoriali dello sviluppo si inquadrava all'interno di quella più generale riflessione che si stava sviluppando a livello nazionale nel dibattito politico ed istituzionale tra gli anni sessanta e settanta<sup>19</sup>. Su quest'orientamento si innestò in modo significativo l'elaborazione teorica dell'urbanistica riformista, protagonista in quegli anni della riflessione sul rapporto tra programmazione economica e pianificazione territoriale. La soluzione prescelta per il Mezzogiorno, come ha spiegato Salvo Adorno, fu quella di realizzare questo obiettivo attraverso il coordinamento tra i Piani delle aree di sviluppo industriale e i piani comunali<sup>20</sup>.

Una soluzione che si rivelò fallimentare per la sua scarsa fattibilità proprio perché si scontrava con quelli che si sarebbero rivelati come i nodi irrisolti e i problemi che hanno favorito il processo di degrado e di distruzione che ha interessato in molte aree del paese l'ambiente e il territorio, nella maggior parte dei casi legati alle difficoltà di far funzionare uffici e macchine amministrative<sup>21</sup>. Si è infatti tentato di contenere gli squilibri attraverso complesse operazioni di ingegneria istituzionale: i piani ASI si sarebbero dovuti coordinare con quelli comunali che a loro volta si sarebbero dovuti coordinare tra di loro per dare vita a ulteriori piani di area vasta. Per comprendere il carattere velleitario della proposta, basti qui ricordare che ancora alla fine degli anni Settanta solamente 193 su 2.522 dei comuni meridionali era stato in grado di approvare il proprio piano. La lucidità delle analisi e delle riflessioni teoriche così come emergeva dal dibattito si sarebbe scontrata con il carattere astratto delle soluzioni.

Nel caso della Campania, in particolare, un groviglio di contraddizioni tra i diversi strumenti di pianificazione e tra le differenti logiche che li animavano è emerso con evidenza e ha contribuito ad accentuare la dilatazione sregolata della conurbazione napoletana. I primi studi promossi dal Provveditorato generale alle opere pubbliche in collaborazione con la SVIMEZ all'inizio degli anni Sessanta indicavano la necessità di invertire la tendenza verso la congestione dell'area costiera metropolitana di Napoli potenziando le vie di espansione urbana e di sviluppo delle attività produttive verso l'interno. Questa idea ispirò sia la proposta avanzata da un gruppo che si era formato intorno a Luigi Piccinato nel quadro di un incarico per l'elaborazione del Piano urbanistico intercomunale del comprensorio di Napoli avviato nel 1964, che il Piano regionale territoriale del Consorzio dell'area industriale di Napoli approvato dal Comitato dei ministri per il

19. V. De Lucia, *Nella città dolente*, Castelvecchi, Roma 2013, in particolare pp. 93-6.

20. Adorno, *Le Aree di sviluppo*, cit.

21. Si veda a tale proposito G. Corona, *Breve storia dell'ambiente in Italia*, il Mulino, Bologna 2015.

Mezzogiorno nel 1966. Una finalità, quest'ultima, che fu di fatto contraddetta nel corso dell'elaborazione del piano<sup>22</sup>.

Mentre il Piano Piccinato prevedeva il rafforzamento delle realtà urbane intorno ad Avellino, Benevento e Salerno attraverso la proiezione verso l'interno della Regione e verso i collegamenti interregionali dei sistemi integrati delle reti viarie e ferroviarie, il secondo strumento, invece, individuava la localizzazione degli agglomerati industriali nella periferia e al limite delle aree maggiormente urbanizzate del capoluogo investendo aree agricole dotate di elevate e non più rinnovabili potenzialità produttive e finendo con il negare l'intento originario. A ciò si aggiunga che la Commissione del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno ottenne una rielaborazione del Piano che incluse la decisione di localizzare l'Alfa Sud a Pomigliano contravvenendo di fatto allo scopo di decongestionare l'hinterland napoletano<sup>23</sup>.

La forte divaricazione tra le istanze ideali fortemente presenti nelle "buone" politiche e il funzionamento concreto delle burocrazie tecniche e delle amministrazioni pubbliche nel metterle in atto si sarebbe poi anche concretizzata nei risultati degli interventi di Riforma agraria in Campania (ancora in gran parte da valutare e analizzare), nelle logiche esclusivamente dirette ad alimentare i circuiti finanziari messe in atto durante la fase infrastrutturale della ricostruzione successiva al terremoto del 1980<sup>24</sup>, nei ritardi accumulati dalla pianificazione regionale che è riuscita ad approvare il primo piano territoriale solo nel 2008 e cioè dopo ben trentotto anni dall'istituzione della Regione<sup>25</sup>.

Ma se il mancato successo dei tentativi di contenere gli squilibri territoriali attraverso programmazione e pianificazione caratterizzò gli anni Sessanta e Settanta, fu a partire dalla fine di questo decennio e dall'inizio di quello successivo che un complesso e articolato insieme di fattori sia locali che nazionali avrebbe caratterizzato i processi attraverso i quali si venne configurando in quest'area una specifica e ben nota "questione territoriale".

In particolare la piana di Caserta, nota per la fertilità dei suoli e il prezzo delle produzioni agricole, interessata a partire dagli anni Sessanta da una crisi del settore agrario e da un'intensa industrializzazione per effett

22. Regione Campania, *Dal piano di assetto ai piani urbanistico-territoriali*, Italtekna, Roma 1989, in particolare pp. 23-7.

23. *Ibid.*

24. Si veda a tale proposito il bel saggio di A. Becchi, *Opere pubbliche*, in "Meridiana", 9, 1990, in particolare p. 232.

25. G. Corona, *Ecosistema tra città e regione*, in Salvati, Sciolla, *L'Italia e le sue regioni*, cit., 2. *Territorio*, Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 2015, in particolare pp. 341-4.

to delle politiche di intervento straordinario, fu attraversata da una fase di crisi economica e di espansione del settore delle costruzioni tra l'altro sollecitato da una forte domanda di abitazioni legata all'espansione demografica di quest'area<sup>26</sup>.

Ed è in questa fase che entra in gioco il fenomeno camorristico che tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta stava conoscendo importanti cambiamenti. È in questo periodo, infatti, che i clan Casalesi e quelli che facevano capo a Carmine Alfieri trasformavano le estorsioni che operavano nell'ambito dell'estrazione di inerti e della produzione di calcestruzzo in una attività imprenditoriale attraverso la costituzione dei consorzi per egemonizzare il mercato e intercettare i finanziamenti erogati dallo Stato per la ricostruzione delle aree colpite dal terremoto del 1980. Si trattava, dunque, di produzioni piuttosto povere, dirette a soddisfare una domanda che proveniva dalle attività edilizie, che erano alimentate da cave che si trovavano in genere a ridosso delle arterie autostradali lungo l'asse Salerno, Caserta, Roma<sup>27</sup>.

E, d'altra parte, è proprio l'uso del *know how* acquisito nell'ambito della produzione di calcestruzzo e nell'industria delle costruzioni che spiega lo stretto legame di questa attività criminale con quella del traffico illegale dei rifiuti speciali. In questo ambito si ha il legame strettissimo che è stato uno dei caratteri principali dell'ecomafia in questa zona, quello per cui si è parlato di paradigma dell'imprenditorialità ecomafiosa e cioè la stretta connessione tra il ciclo del cemento e quello dei rifiuti che trovava nella cava il suo punto di contatto. Nel traffico di rifiuti i gruppi criminali hanno dunque potuto utilizzare gli stessi luoghi e la stessa strumentazione, soprattutto macchinari e camion che utilizzavano nella produzione degli inerti e del calcestruzzo. Oltre a ciò questo è uno dei fattori fondamentali che spiega la ragione per cui nonostante siano numerosi i gruppi criminali che hanno operato in questa attività sia stata proprio la camorra a giocare un ruolo egemone<sup>28</sup>.

Il *know how* acquisito nell'ambito della produzione del calcestruzzo non è stato tuttavia l'unico elemento che ha favorito il traffico di rifiuti. Con esso si intrecciava la tradizione di imbrogli maturata nell'ambito dell'AIMA (Azienda per gli interventi sul mercato agricolo) caratterizzata dalla pratica di "sotterrare" e l'elemento geografico. La comodità di rag-

26. Si veda A. di Gennaro, F. P. Innamorato, *La grande trasformazione. Il territorio rurale della Campania 1960-2000*, CLEAN Edizioni, Napoli 2005. Si veda anche Andretta, *Da Campania felix a discarica*, cit.

27. A questo proposito cfr. I. Sales, *La questione rifiuti e la camorra*, in "Meridiana", 73-74, 2012, pp. 63-79. Si veda anche G. Gribaudi (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Bollati Boringhieri, Torino 2009.

28. Cfr. Sales, *La questione rifiuti*, cit.

giungere i siti campani dalle regioni settentrionali attraverso l'Autostrada del sole e le tante strade di comunicazione provenienti da Roma ha favorito l'afflusso di mezzi pesanti<sup>29</sup>. Il traffico di rifiuti è stato una delle attività ecomafiose più radicate nel territorio nazionale (la mappa delle rotte è molto articolata e non comprende solo quelle tra il Nord e il Sud) e quella che ha conosciuto, negli ultimi anni, una grande attenzione da parte dei mass media. Si è trattato di un movimento gigantesco di rifiuti industriali in alcuni casi nocivi che ha grosso modo preso l'avvio all'inizio degli anni Ottanta ed è interessante notare che si è innestato sulle rotte segnate dal traffico di rifiuti urbani già attivo alla fine degli anni Settanta, cioè da quando la produzione dei rifiuti urbani conosce una forte espansione e trova impreparate molte amministrazioni locali nella gestione del loro smaltimento. Essi provenivano da industrie siderurgiche e metallurgiche, cartarie e conciarie situate prevalentemente in Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Liguria. Qui imprenditori senza scrupoli si sono rivolti ad intermediari che hanno affidato ai gruppi criminali il compito dello smaltimento. E, d'altra parte, il prezzo illegale poteva essere anche dieci volte più basso di quello legale. Il modo più utilizzato per realizzare questi commerci è stato quello del "giro bolla", e cioè di un sistema di false certificazioni in cui si attesta l'avvenuta ricezione o inertizzazione di rifiuti pericolosi che vengono in realtà spediti in altre località per essere smaltiti illegalmente e che consentiva una radicale riduzione dei costi. Fino all'introduzione con la legge 23 marzo 2001 del reato di traffico illecito di rifiuti, esso era punito con deboli sanzioni perché considerata una violazione di natura contravzionale<sup>30</sup>.

Questo è un passaggio cruciale poiché qui i Casalesi iniziavano a entrare nel giro di affari legati alla spesa pubblica e al sistema degli appalti e ad intrecciare rapporti sempre più stretti con la politica locale. Questo passaggio ha segnato anche una sempre maggiore esposizione delle amministrazioni locali della zona alle infiltrazioni criminali ed è cresciuta la collusione con i gruppi criminali proprio nei settori dell'edilizia e dei rifiuti. In molti casi saranno gli stessi esponenti dei clan a svolgere ruoli interni ai governi comunali in qualità di sindaci, di assessori, di consiglieri comunali, di funzionari e di tecnici. Un elevato numero di amministrazioni locali sciolte per mafia secondo le norme del decreto legge 31 maggio 1991, n. 164 poi convertito in legge, si trovavano in Campania con particolare riguardo alle provincie di Napoli e Caserta<sup>31</sup>.

29. *Ibid.*

30. Su queste vicende rimando a G. Corona, R. Sciarrone, *Il paesaggio delle ecocamorre*, in "Meridiana", 73-74, pp. 13-35.

31. V. Mete, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazione*

Ed è alla prima metà degli anni Ottanta, dunque, che bisogna risalire per individuare una accelerazione dei processi distruttivi del territorio nell'ambito di uno scenario nazionale sempre più caratterizzato da nette tendenze liberiste nell'uso dei suoli e nel diritto di edificazione. Sullo sfondo di un processo di indebolimento del riconoscimento del valore pubblico del territorio da parte delle istituzioni (quasi in controtendenza con il crescere della sensibilità ambientalista di questi decenni), l'abusivismo edilizio e l'illegalità nel settore dei rifiuti hanno trovato ampio sostegno sia sul piano culturale che politico. Il caos insediativo non è nato solo dall'assenza di pianificazione, ma anche dal ricorso a strumenti in deroga formalmente legali, la cui approvazione è garantita da quelle che Rocco Sciarrone ha definito le “alleanze nell’ombra”<sup>32</sup>. Si tratta dei rapporti di collusione e di complicità tra esponenti delle organizzazioni criminali, imprenditori e rappresentanti delle istituzioni locali e regionali. Un ventaglio ampio di relazioni che a partire dagli anni Ottanta fino a tutti i primi quindici anni del secondo millennio ha via via reso sempre più ambigui i confini tra attività lecite ed illecite<sup>33</sup>.

E, d'altra parte, la presenza di gruppi criminali che hanno operato in questi decenni nel settore dei rifiuti e in quello dell'abusivismo edilizio di per sé spiega solo in parte l'esistenza di una problematica territoriale. Essa trova la sua espressione in un territorio costruito sulla base di spinte illegali e particolaristiche che si è sviluppato in assenza di un governo e di una regia in grado di rispondere alla moltiplicazione dei bisogni sociali e alla richiesta di servizi, all'accelerazione dei processi metabolici urbani e all'espandersi della domanda di abitazioni, attraverso una risposta pubblica e legale coordinata, finalizzata a potenziare i beni collettivi secondo una visione ampia e organica. Lo sguardo va diretto ai fattori che hanno alimentato e nutrito la questione territoriale in Campania e che travalicano i confini regionali. Uno sguardo che rimanda alle modalità con cui sono state governate le grandi trasformazioni del territorio da parte delle istituzioni pubbliche nazionali e sono stati regolati e gestiti nel nostro paese gli effetti di una espansione senza precedenti dell'urbanizzazione e dell'industrializzazione a partire dai decenni della *Golden Age*.

I fenomeni ecomafiosi, infatti, si iscrivono in un più ampio e complesso scenario nazionale. La forte presenza di gruppi criminali in una regione a tradizionale presenza mafiosa come la Campania non rappresenta di per

*trazioni mafiose*, Bonanno, Acireale-Roma 2009 e Id., *La quiete dopo la tempesta. Politica e società civile in un comune sciolto per mafia*, in “Meridiana”, 57, 2006, pp. 13-43.

<sup>32</sup>. Si veda R. Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell’ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma 2011.

<sup>33</sup>. Corona, Sciarrone, *Il paesaggio delle ecocamorre*, cit.

sé la ragione delle problematiche territoriali presenti in questa parte del Mezzogiorno. È tuttavia la loro presenza ad accettuare e aggravare un carattere peculiare del modo in cui si è venuto configurando il rapporto tra sviluppo e territorio nella storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi e la formazione di una grande questione urbana. La crescita delle città ha prodotto soprattutto nelle grandi aree metropolitane consumo sfrenato di suoli fertili, inquinamento, disagio sociale, difficoltà di trasporto. Si tratta della debolezza della pianificazione pubblica, della lentezza a rispondere alla richiesta di servizi, della tendenza alla liberalizzazione dell'uso del suolo, della radicata concezione che lo vuole occasione di guadagno e di profitto, del suo scarso riconoscimento da parte dei poteri pubblici in quanto bene da tutelare e regolamentare<sup>34</sup>.

Esiste un problema nazionale soprattutto dopo gli anni Ottanta e che riguarda lo smantellamento di quel sistema di interventi che erano stati attuati negli anni del riformismo: dalla legge Ponte del 1967 alla legge Bucalossi del 1977, dalla legge sulla casa del 1971 a quella sull'equo canone del 1978 e così via. Anche la fine delle politiche meridionaliste a livello nazionale si inquadra in un generale "cedimento" dell'attenzione verso il governo del territorio che come si è visto le caratterizzava. A ciò si aggiungono l'avvio della prassi dei condoni, la variazione continua degli strumenti di pianificazione attraverso patti territoriali e accordi di programma, la mancata attuazione di importanti leggi nazionali che riguardano il territorio come quella sulla difesa del suolo e quella sui parchi risalenti rispettivamente al 18 maggio 1989 e 6 dicembre 1991, e quella sulle bonifiche del 9 dicembre 1998. Per quanto riguarda i rifiuti, non si può sottovalutare a fronte di un apparato complesso di norme e delle importanti novità introdotte dal decreto Ronchi del 5 febbraio 1997 la fragilità del sistema impiantistico di smaltimento e trattamento sia per gli scarti industriali che urbani. Esistono ancora oggi, pur con grandi differenze all'interno della penisola, gigantesche difficoltà di diversa natura da parte delle amministrazioni pubbliche nel dotarsi di infrastrutture industriali in grado di chiudere il ciclo dei rifiuti e offrire alle imprese opportunità meno costose collocando l'Italia, almeno da questo punto di vista, al livello dei principali paesi dell'Europa occidentale<sup>35</sup>.

La criminalità ha svolto in questi ambiti un'azione di servizio ed è intervenuta per rispondere a domande che si sono formate sul territorio di

34. A questi temi è dedicato il numero 80 di "Meridiana", 2014.

35. Su questo si veda G. Corona (a cura di), *Ormai sono venti anni che il Paese è in emergenza rifiuti. Conversazione con Daniele Fortini*, in "Meridiana", 64, 2009, pp. 41-69. Si veda anche D. Fortini, *Rifiuti urbani e rifiuti speciali: i fattori strutturali delle ecocamorre*, in "Meridiana", 73-74, pp. 89-102.

fronte alle fragilità e alle incompetenze delle “macchine” amministrative e dei poteri pubblici sia locali che nazionali. Essa è penetrata in varchi lasciati aperti dall’incapacità delle politiche di rispondere ai bisogni nuovi imposti da un paese che ha conosciuto un rapido sviluppo economico ma che non è stato in grado di garantirne a pieno servizi e beni collettivi, di governarne le implicazioni sociali e ambientali, di contenerne gli squilibri sociali e territoriali. Nel caso dei rifiuti, poi, i clan sono entrati in un mercato che è determinato dalle grandi, medie e piccole industrie produttrici di scarti prevalentemente situate nelle regioni dell’Italia settentrionale. La fragilità della compagine statale sembra rinsaldarsi in questi patti scellerati in una sorta di terrificante divisione del paese tra regioni che producono scarti e altre che li ricevono per smaltirli. Raffaele Catone ha ricordato<sup>36</sup> che se la magistratura e le forze dell’ordine attraverso uno sforzo gigantesco hanno colpito duramente la camorra e il clan dei Casalesi grazie all’iter giudiziario che ha condotto al processo Spartacus che si è concluso nel 2010 e alle successive operazioni di polizia, è pur vero che si è trattato di un intervento *ex post* che non è stato in grado di “prosciugare” alla base le ragioni della spinta all’azione illegale nel momento in cui la criminalità è chiamata a svolgere funzioni essenziali e di servizio alle quali non si riesce a dare una risposta attraverso le istituzioni pubbliche.

36. Si fa riferimento a G. Corona, R. Sciarrone (a cura di), *I crimini contro il territorio. Conversazione con Raffaele Cantone*, in “Meridiana”, 73-74, pp. 81-8.

