



PAESAGGIO E RIFIUTI: UN RAPPORTO IN CRISI

Giulia Bonafede (*), Filippo Schilleci (***) e Paola Marotta (***)¹

(*) Dipartimento Storia e Progetto nell'Architettura, Università degli Studi di Palermo, corso Vittorio Emanuele 188, Palermo, 0917434259, bonafede@architettura.unipa.it

(**) Dipartimento Città e Territorio, Università degli Studi di Palermo, via dei Cartari 19b, Palermo, 09160790305, fschilleci@unipa.it

(***) Dipartimento Città e Territorio, Università degli Studi di Palermo, via dei Cartari 19b, Palermo, 09160790129, paolamarotta@architettura.unipa.it

Il paper propone una riflessione sulle modificazioni del paesaggio in relazione alla crisi dei rifiuti caratterizzante diverse realtà italiane. Individuando nell'origine di tale problematica l'assenza di una integrazione tra la pianificazione territoriale e la pianificazione nell'ambito della gestione dei rifiuti, si assiste a situazioni di crisi in relazione alle quali le istanze del paesaggio sono passate, e passano, in secondo piano. Se da un lato condizioni di emergenza vengono utilizzate per accantonare le regole della pianificazione, dall'altro l'assenza della questione dei rifiuti nell'agenda degli urbanisti pone seri interrogativi ai quali un ragionamento sul progetto dell'urbanistica per il paesaggio deve provare a dare una risposta.

Dall'osservazione di contesti urbani, più o meno in crisi, e dall'analisi di piani urbanistici a scala territoriale, si può notare come la questione dei rifiuti non venga affrontata secondo una logica di integrazione ma esclusivamente in termini funzionalistici e settoriali. A partire da questa constatazione, il paper, in relazione alle forme di sfruttamento delle risorse ambientali che gli effetti del ciclo dei rifiuti determinano sul paesaggio, nonché in relazione al conseguente cambiamento della configurazione del paesaggio, intende indagare sul ruolo della pianificazione territoriale e su come interagire con le trasformazioni del paesaggio compatibilmente alle caratteristiche della struttura ecologica del territorio.

1. La questione campana

Tra il 2007 e il 2008 Napoli e la Campania hanno vissuto la peggiore crisi legata alla gestione dei rifiuti. Il perpetuarsi di una condizione di crisi per almeno quattordici anni ha generato una situazione di collasso risoltasi, almeno parzialmente, con l'approvazione nel maggio del 2008, da parte del Governo Berlusconi, del "decreto rifiuti"².

Le cause dell'emergenza rifiuti, protrattasi a partire dal 1994, sono complesse da analizzare in quanto vedono una commistione tra interessi politici, limiti tecnico-amministrativi e interessi locali di natura delinquenziale. Pur non essendo chiara la tipologia di sistema da utilizzare per l'avvio e il completamento del ciclo per lo smaltimento dei rifiuti, dalla lettura degli strumenti di pianificazione a scala urbana e territoriale, tuttavia comunque emerge una tendenza a relegare eccessivamente a una pianificazione di settore la questione dei rifiuti. Laino (2008), nei suoi studi più recenti, rileva la gravità relativa alla sottovalutazione della problematica della selezione delle aree dove localizzare gli impianti e evidenzia l'assenza di una pianificazione accurata e lungimirante che ha avuto come conseguenza la localizzazione di impianti in zone già compromesse dal punto di vista ambientale. Nello specifico caso della Campania una serie di concomitanze politiche, tecniche e amministrative, hanno determinato situazioni, come nel

¹ Il presente contributo è responsabilità comune degli autori; tuttavia P. Marotta ha curato il paragrafo 1, G. Bonafede il paragrafo 2 e F. Schilleci il paragrafo 3.

² Decreto Legislativo n. 90 del 23/05/2008.



caso del termovalorizzatore di Acerra, in cui, osserva Gribaudo (2008) la localizzazione degli impianti non soltanto è stata decisa dall'alto, senza alcuna consultazione con le istituzioni locali né tanto meno con la popolazione, ma è dipesa solo dalle valutazioni economiche dell'impresa che non ha tenuto in alcun conto i problemi, le caratteristiche, la storia del territorio. A questa situazione occorre aggiungere la componente illegale sottolineando, tuttavia, che «non è stata la camorra a indirizzare il piano e a farlo fallire. La camorra, esplicando un suo ruolo classico, ha gestito i gap all'interno del sistema e ha approfittato della storica incapacità di controllare i risultati del proprio operato delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche campane» (Gribaudo, 2008, p. 34). Giusto per riportare un dato relativo alla crisi, il volume di affari dell'ecomafia è di circa 45 miliardi di euro, mentre, solo per dare un esempio relativo alla dimensione del problema, sul territorio campano sono presenti 8.5 milioni di ecoballe il cui smaltimento con termovalorizzatori (ancora in fase di realizzazione) richiede tra i 10 e i 12 anni di tempo. Appare evidente che, se in un quadro di programmazione urbanistica non vengono individuati i siti o quanto meno non vengono definiti i criteri per la localizzazione delle aree dedicate allo smaltimento dei rifiuti, le istanze economiche o politiche, o anche illegali come nel caso della Campania, prevarranno sempre sulle istanze del territorio e del paesaggio. Dalla lettura della Relazione e Linee guida del Piano territoriale regionale della Campania si ha come la sensazione di un'attenzione prevalente alla gestione dei rischi legati ai rifiuti e non piuttosto a una definizione alla ricerca di indirizzi volti alla definizione dei criteri o delle logiche per la corretta localizzazione delle aree da destinare allo smaltimento dei rifiuti. In effetti nel Piano Territoriale vengono definite le politiche di prevenzione, di mitigazione³, di gestione dei rischi ambientali connessi ai rifiuti legali e soprattutto alle cosiddette bombe ecologiche dei siti illegali; tuttavia è come se mancasse un approfondimento sulle metodologie da includere affinché il ciclo dei rifiuti possa interagire con le trasformazioni del paesaggio compatibilmente alle caratteristiche della struttura ecologica del territorio.

Una seconda questione riguarda il caso specifico della città di Napoli. Il decreto approvato dal Governo Berlusconi, pur avendo liberato le strade di Napoli e provincia dagli immensi cumuli di rifiuti, è come se avesse innescato un processo tale per cui le istanze del territorio, dell'ambiente, del paesaggio, vengono poste in secondo piano. In effetti, nel momento in cui il decreto stabilisce che le aree e gli impianti connessi all'attività di gestione dei rifiuti costituiscono aree di interesse strategico nazionale, intervengono fattori di ambito penale tali per cui ancora una volta scelte dall'alto vengono calate sul territorio esclusivamente secondo scelte legate ad aspetti tecnici, funzionalistici e settoriali. È il caso di Napoli in cui il decreto, allo scopo di consentire lo smaltimento in piena sicurezza dei rifiuti urbani della città, in attesa di avviare e completare l'intero sistema impiantistico per il completamento del ciclo dei rifiuti, ha individuato nell'area del Parco Metropolitan delle Colline⁴, nella Cava Lallero, detta anche Cava del Poligono, il sito per la realizzazione della discarica della città di Napoli. Occorre domandarsi come mai la scelta di localizzare la discarica di Napoli ricada in uno dei luoghi più pianificati e tutelati della città, ma soprattutto, come mai, nonostante vincoli e tutele, le aree verdi libere, le aree di pregio, continuano a essere le più deboli. Gli spazi più facili da occupare per buttare la spazzatura. Questa situazione porta verso due importanti osservazioni, la prima riporta, come constatato anche per la situazione a scala territoriale per la Campania, all'assenza e alla settorializzazione della questione dei rifiuti nella pianificazione urbanistica; la seconda registra ancora una volta una cultura dilagante che non sa riconoscere alle aree libere un ruolo attivo in termini di compensazione, valorizzazione e sviluppo ambientale. È indubbio che le responsabilità prevalenti di questa crisi possano essere attribuite a una

³ In merito alle politiche di mitigazione il Piano suggerisce: «considerata la situazione di tragica emergenza della primavera 2001, e in attesa che venga completato l'insieme degli impianti di trattamento e smaltimento rifiuti urbani e speciali, si suggerisce che vengano comunque stabiliti protocolli d'intesa con altre Regioni italiane o con impianti fuori frontiera che consentano invii fuori dalla Campania, qualora la situazione dovesse diventare di nuovo (per motivi tecnici, socio-politici o altri) di gravissima emergenza». Cfr. Regione Campania (2008), Relazione e Linee guida del Piano territoriale regionale, Assessorato al Governo del territorio, Napoli, p. 221.

⁴ La Legge Regionale n. 17 del 7 ottobre 2003 -Istituzione del sistema parchi urbani di interesse regionale- ha individuato il sistema dei parchi urbani di interesse regionale costituito da parchi urbani e parco metropolitano tra cui il Parco delle Colline.



incapacità politico-amministrativa e alle pressioni operate dalle organizzazioni criminali, tuttavia resta la constatazione dell'assenza di integrazione tra pianificazione territoriale e organizzazione e gestione dei rifiuti. Nel momento in cui la questione relativa all'individuazione delle aree per la gestione dello smaltimento dei rifiuti non viene inserita tra le componenti strutturanti il quadro delle trasformazioni territoriali, le istanze funzionaliste e tecniche finiscono con il prevalere sulle istanze dell'ambiente e del paesaggio. Ed è in tal senso che il caso della Campania deve spingere verso una seria riflessione sulla questione dei rifiuti e sul ruolo della pianificazione urbanistica rispetto a ipotesi di efficienza e sostenibilità ambientale.

2. I limiti dei rifiuti

Il problema dello smaltimento dei rifiuti è un limite ormai acclarato della nostra società e delle nostre economie che naturalmente si proietta indifferibilmente sulle capacità della pianificazione di agire in modo adeguato, non solo nei confronti della salute dei cittadini, ma anche nei termini di innescare processi economici virtuosi che di conseguenza si riverberano sulle qualità del paesaggio, in senso lato, quale interazione tra varie componenti. Cos'è il limite del resto se non una risorsa esso stesso? In primo luogo quindi è necessario acquisire la consapevolezza che l'aumento della produzione dei rifiuti è un limite. Non si può generare rifiuti più di quanto si produce, pena l'emergenza continua. E' questo è dunque un primo passo, diviene necessario considerare questo bilancio. Il secondo passaggio è rendersi conto che la riduzione il riuso il riciclo sono i mezzi necessari, e quindi gli strumenti per realizzare un processo effettivamente virtuoso che possa convertire il sistema da emergenza a gestione, il terzo passo è tornare indietro, pensare prima e operare dopo, ovvero pianificare.

Pianificare quindi l'integrazione tra l'economia reale di un territorio e le capacità dei suoi abitanti di gestire tali processi. Anche questa integrazione è uno mezzo indispensabile che rallenta, quantomeno, se non annienta definitivamente, la possibilità di interferenze mafiose nella gestione. Naturalmente si tratta di relazionare non solo il settore dei rifiuti come a se stante, ma anche gli altri settori industriali, presenti in una determinata area e le loro capacità di riciclare i loro stessi prodotti e ciò che è generato da altre industrie consimili. Si giunge così a definire ambiti fisici entro i quali queste relazioni possono avere luogo in modo efficace. In estrema sintesi si tratta di stabilire gli ambiti territoriali ottimali. Ma un aspetto non irrilevante è che all'interno di questi ambiti ci sono i rifiuti prodotti dalle città che ad una scala di area vasta, oltre ai distretti industriali e le aree di attuale accumulo (discariche varie), possono considerarsi un terzo tipo di industria che genera rifiuti. Si è dunque parlato in questo caso di un livello di pianificazione intermedia, quella provinciale, ma con le opportune differenze, è lecito riproporre lo stesso ragionamento alle altre scale, regionale e urbano. Ordinare questi rapporti è importante perché solo così si capisce quali sono effettivamente i ruoli delle città in questo processo, da una parte, e dall'altro come interagiscono nel paesaggio. Se poi si volesse scendere al livello urbano, che in ogni caso è anche un altro ambito paesaggistico, sarebbe necessario avviare un'analisi più accurata in relazione alle possibilità di riduzione, riuso, recupero e riciclo dei rifiuti prodotti dalle aree industriali, da quelle dei grandi servizi, delle attrezzature a verde e della residenza, tanto per rimanere in tema di funzioni prevalenti, che costituiscono una delle tante possibili modalità di differenziare i tipi di produzione dei rifiuti e che in particolare è abbastanza consona alle modalità di argomentazione della pianificazione urbanistica e territoriale. Lo stesso vale se si rapporta il ragionamento alla scala regionale.

A questo punto ciò che realmente interessa sottolineare è che la pianificazione settoriale, se da una parte tiene in poco conto la programmazione economica, dall'altra, se non in casi sporadici, utilizza gli esiti della pianificazione territoriale e urbanistica, e dunque anche paesaggistica, più come mero supporto finalizzato alla redazione delle analisi di idoneità per la localizzazione degli impianti di smaltimento, invece che confluire in essa. Ovvero la pianificazione di settore più che costituire un necessario approfondimento di alcuni temi specifici, entrando in un rapporto di reciproco contatto con la pianificazione territoriale e urbanistica, e come se volesse vivere di vita propria.



Non si vuole quindi disconoscere il necessario ruolo di approfondimento che riveste la pianificazione di settore per la gestione dei rifiuti, ma si vuole sottolineare piuttosto che il dialogo tra i vari campi della pianificazione dello spazio fisico siano necessariamente da integrare in un processo temporale comune capace di razionalizzare le risorse paesaggistiche e le attività economiche al fine di innescare processi virtuosi di riuso recupero e riciclo dei rifiuti prodotti dalle economie reali.⁵

3. Il ruolo del paesaggio per la costruzione del progetto

Le istanze del paesaggio, e dunque il progetto dell'urbanistica per il paesaggio, pongono la necessità di re-inserire queste istanze in un processo integrato tra la pianificazione territoriale e la pianificazione dei processi legati al ciclo dei rifiuti.

In generale è ormai condivisa l'idea che non è possibile pensare al paesaggio come ad una «immagine legata esclusivamente alla natura» o come ad una «immagine intera sotto il solo aspetto formale, anche se raggiunge valori di eccezionale bellezza, come nel caso dei solchi dei campi arati» (Guli, 1997, pag. 7). Il significato del paesaggio deve essere riferito, invece, «agli aspetti che lo compongono, alla loro interazione, al valore dei loro rapporti reciproci e inoltre alla maniera con cui questi elementi vengono, oltre che vissuti, percepiti» (Guli, 1997, pag. 8).

L'uso del territorio è cambiato. L'uomo ha modificato sempre più il suo approccio alle trasformazioni che opera su di esso, modificandone il rapporto e, la questione dei rifiuti, oggi costituisce uno delle principali componenti del cambiamento. Nel passato si possono riscontrare lunghi periodi in cui l'uomo ha instaurato, con rispetto, un rapporto con i luoghi, ricercandone il vero significato e inserendosi con estrema leggerezza nel sistema naturale. Ma si arriva ad un momento in cui questo rapporto di "reciproco rispetto" si incrina, perché l'uomo comincia ad "imporsi sul territorio".

Uno dei temi principali del problema di questo cambiamento è certamente quello degli interessi che vengono ad essere messi in discussione a seconda del punto di vista da cui si parte. Se si parte dal punto di vista dell'ambiente, non ambientalista, i valori che si considerano come importanti sono alcuni come, ad esempio, l'arricchimento della varietà e della complessità ambientale. La visione, invece, strettamente legata all'uso del territorio, dopo l'avvento dell'era tecnologica, può essere condizionata da fattori economici che vedono un altro tipo di valore nel territorio, quello di una miniera inesauribile cui attingere senza limiti, anche mettendo da parte ogni azione di tutela di esso e dei valori del suo paesaggio (Meadows, Meadows, Randers and Behrens, 1972).

Azione dell'uomo e preservazione dei valori dell'ambiente, però, devono essere strettamente connesse. Gli studiosi di tale rapporto sostengono, a ragione, la necessità di regole etiche che prevengano i comportamenti umani e, di conseguenza, gli effetti presenti e futuri delle sue azioni (Pearce e Turner, 1990), e che costruiscano metodi e politiche tali per promuovere, comunque, sviluppo.

Nel riflettere sul rapporto tra la tutela delle risorse e la valorizzazione di queste come mezzo per innescare sviluppo si vuole, qui, circostanziare quest'ultimo usando l'aggettivo ecologico, con l'intenzione cioè di percepire, come suggerisce Morin (1980), ogni fenomeno autonomo nella sua relazione con l'ambiente. In tale tipo di rapporto, infatti, i due attori principali sono sempre stati l'uomo e il luogo, l'uomo e l'ambiente; rapporto che sembra essere divenuto oggi un problema, un problema nato, cresciuto e a volte affrontato, ma ancora non risolto. Il rapporto oggi è diventato conflitto (Hösle, 1991). Da quando, infatti, per ragioni legate a nuove economie l'uomo comincia a cambiare i suoi modelli insediativi, mettendo da parte ogni approccio etico, guardando all'ambiente come un oggetto privo di valore e lasciandosi guidare principalmente da ragioni di interesse personale, le relazioni con il territorio sembrano impostate soprattutto su fattori valutati, economicamente, in "termini monocriteriali monetari" e non anche sotto quello "extra-monetario multicriteriale".

⁵ Tali riflessioni sono l'esito di una ricerca condotta già da diversi anni sul tema dei rifiuti solidi urbani e la pianificazione territoriale che ha preso l'avvio dalla tesi di dottorato dal titolo "Un rimosso dell'urbanistica italiana. Sistemi di gestione dei rifiuti solidi urbani e pianificazione", svolta presso il DSAT di Reggio Calabria.



Oggi intervenire nel progetto di territorio è un processo complesso, delicato e soprattutto interdisciplinare. Tra la fase conoscitiva, analitica e quella propositiva, il mettere in evidenza il ruolo dei valori storico/ambientali e quello del sistema delle relazioni, da concepire come base per il progetto, è una operazione non più procrastinabile. All'interno di questo processo uno strumento, relativamente recente, che può essere preso in considerazione è quello della Rete Ecologica. Le sue peculiarità sia di paradigma interpretativo del territorio nell'accezione di lettura di categorie, che di progetto che analizzi e nello stesso momento norma e regola i rapporti tra elementi e luogo, ne fanno uno strumento con rilevanti potenzialità.

È uno strumento, quindi, che pensa al territorio come sistema, non come contenitore di elementi da potere sfruttare a seconda delle necessità del momento. Negli ultimi venti anni tale tema si è venuto sempre più consolidando, attraverso ricerche e pratiche, basate sull'idea iniziale che una Rete ecologica può essere intesa o come un insieme di aree naturali (o seminaturali) interconnesse attraverso delle infrastrutture lineari o, in maniera più traslata ed astratta, come relazioni e connessioni tra soggetti, anche indipendentemente dalla localizzazione dei percorsi, che tendano ad annullare il confinamento delle aree naturali in tante piccole isole negate le une alle altre (Nowicki, Bennett, Middleton, Rientjes & Wolters, 1996; Bennett & Mulongoy, 2006). Chiave ecosistemica di lettura del territorio, quindi, e rapporti tra ecologia e discipline del territorio.

Da una lettura superficiale della definizione su data, potrebbe sembrare che questo approccio privilegi solo le valenze naturalistiche del territorio, salvaguardando le aree ad alta naturalità. Bisogna andare un po' oltre e comprendere come, invece, tale sistema voglia superare questo metodo di isolamento e lavorare sul resto del territorio affinché l'uso di esso sia compatibile con i principi della connettività ambientale.

Gli elementi che costituiscono una rete ecologica, infatti, sono sia puntuali –aree ad alta naturalità o core areas- sia lineari -corridoi ecologici o ecological corridors- che come ha chiarito Jongman, in occasione del I workshop italiano sulle reti ecologiche, «i corridoi ecologici sono delle strutture del paesaggio di conformazione variabile che possono assumere forme e dimensioni diverse, più o meno larghi, con un percorso irregolare o rettilineo e che rappresentano i collegamenti per la permeabilità biologica del paesaggio e che mantengono o ristabiliscono la connettività naturale. Sono per lo più strutture di paesaggio multifunzionale. Oggi molti dei corridoi ecologici sono principalmente il risultato di interventi umani nell'ambiente naturale: siepi, muri a secco, paesaggi a mosaico, con boschetti, canali e corpi d'acqua regimentati. La loro struttura spaziale e di densità sul territorio mutano secondo il tipo di uso del suolo. La loro capacità di connessione è molto variabile e dipende dalla loro struttura, composizione, disposizione nello spazio-paesaggio e dalla loro gestione. In un sistema di isole di naturalità, i corridoi ecologici svolgono un ruolo complementare, nel fabbisogno di interconnessione degli habitat, che però è variabile a seconda della loro tipologia. Ne consegue che l'approccio nella pianificazione e nella gestione paesaggistica dei corridoi ecologici è diversa a seconda dei casi»⁶.

4. Una riflessione: oltre il conflitto

Il progetto dell'urbanistica per il paesaggio non può continuare a relegare a specifici ambiti settoriali la questione dello smaltimento dei rifiuti. Il progetto di territorio, secondo un approccio culturale innovativo, non può prescindere da una visione di integrazione alla cui base porre, anche, le "ragioni" dell'ecologia e del paesaggio. Il superamento dell'approccio vincolistico, della visione settoriale di importanti questioni,

⁶ Robert Jongman, del WAU, Department of Environmental Sciences, Land use group, in Olanda, ha effettuato studi approfonditi sulle reti ecologiche ed ha avuto modo di sperimentare, almeno con un'applicazione teorica, questi principi nel Nature Policy Plan, il Piano Nazionale per la Rete ecologica olandese, presentando quest'esperienza al già citato I Workshop dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA) sulle reti ecologiche che si è svolto a Roma nel novembre 1997. Per altri approfondimenti sulle riflessioni che Jongman ha effettuato sull'argomento si rimanda a Jongman R. H. G., Nature conservation planning in Europe: developing ecological networks, 1995.



insieme all'estensione della conoscenza alla struttura ecologica del territorio, costituiscono i passi fondamentali per la costruzione di un progetto dell'urbanistica per il paesaggio.

Una necessaria inversione di direzione che mostra la necessità di lavorare ricercando un approccio operativo che consideri il territorio non più come un supporto neutro o come "contenitore di attività economiche", ma come un luogo ricco di "valori ambientali territoriali e antropici" che debbano influenzare fortemente le regole della trasformazione. Un approccio che, come suggerisce Patrick Savidan, da un lato cerchi di stabilire verità e principi validi; dall'altro delinea un quadro che un qualsiasi cittadino possa utilizzare per decidere se l'azione è morale (Larmore and Renaut, 2004).

Riferimenti bibliografici

Bennett G. and Mulongoy K. J. (2006), "Review of experience with ecological network, corridors and buffer zones", Secretariat of the Convention on Biological Diversity, CBD Technical Series, 23.

Guli A. (1997), *Il paesaggio. Lettura e analisi delle sue componenti*, Università degli Studi di Palermo – Dipartimento Città e Territorio, Palermo.

Gribaudo G. (2006), "Il ciclo vizioso dei rifiuti campani", *Il Mulino*, 1: pp. 17-33.

Hösle V. (1991), *Philosophie der ökologischen Krise*, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, (Oscar Beck), München.

Laino G. (2008), "La crisi dei rifiuti a Napoli: un problema di pianificazione", *Territorio*, 44: pp. 77-81.

Larmore C., Renaut A. (2004), *Débat sur l'Éthique. Idéalisme ou réalisme*, Éditions Grasset & Fasquelle, Paris.

Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J. and Behrens III W.H. (1972), *The Limits to Growth*, Universe Books, New York.

Morin E. (1980), *L'écologie généralisée*, Éditions du Seuil, Paris.

Nowicki P., Bennett G., Middleton D., Rientjes S. & Wolters R. (eds) (1996), *Perspectives on ecological networks*, ECNC, Arnhem.

Pearce D.W. & Turner K.R. (1990), *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester-Wheatsheaf Eds., London.

Regione Campania (2008), *Relazione e Linee guida del Piano territoriale regionale*, Assessorato al Governo del territorio, Napoli.