CARTOGRAFIE SOCIALI
Rivista di sociologia e scienze umane
Anno I, n. 1, maggio 2016

Direzione scientifica
Lucio d'Alessandro e Antonello Petrillo

Direttore responsabile
Arturo Lando

Redazione
Elena Cennini, Anna D'Ascenzio, Marco De Biase, Giuseppina Della Sala, Emilio Gardini, Fabrizio Greco, Luca Manunza

Comitato di redazione
Marco Armiero (KTH Royal Institute of Technology, Stockholm), Tugba Basaran (Kent University), Nick Dines (Middlesex University of London), Stefania Ferraro (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa - Napoli), Marcello Maneri (Università di Milano Bicocca), Önder Özhan (Università di Ankara), Domenico Perrotta (Università di Bergamo), Federico Rahola (Università di Genova), Pietro Saitta (Università di Messina), Anna Simone (Università Roma Tre), Ciro Tarantino (Università della Calabria)

Comitato scientifico
Fabienne Brion (Université Catholique de Louvain -la-Neuve), Alessandro Dal Lago (Università di Genova), Didier Fassin (Institute for Advanced Study School of Social Science, Princeton), Fernando Gil Villa (Universidad de Salamanca) Akhil Gupta (University of California), Michalis Lianos (Université de Rouen), Marco Martiniello (University of Liège), Laurent Mucchielli (CNRS - Centre national de la recherche scientifique), Salvatore Palidda (Università di Genova), Michel Peraldi (CADIS - Centre d'analyse et d'intervention sociologiques), Andrea Rea (Université libre de Bruxelles)

"Cartografie sociali" is a peer reviewed journal

PASSAGGIO A SUD

PATRIMONI, TERRITORI, ECONOMIE

MIMESIS

SUOR ORSOLA
UNIVERSITY PRESS

Pubblicazione semestrale: abbonamento annuale (due numeri): € 45,00

Per gli ordini e gli abbonamenti rivolgersi a:
ordini@mimesisedizioni.it
L'acquisto avviene per bonifico intestato a:
Mimesis Edizioni, Via Monfalcone 17/19
20099 - Sesto San Giovanni (MI)
Unicredit Banca - Milano
IBAN: IT 59 B 02008 01634 000101289368
BIC/SWIFT: UNCRITM1234

Cartografie sociali è una rivista promossa da URiT, Unità di Ricerca sulle Topografie sociali.

Direzione e Redazione della rivista hanno sede
presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa
Via Suor Orsola 10 - 80132 Napoli (Italy)
www.unisob.na.it
cartografiesociali@unisob.na.it
cartografiesociali.rivista@gmail.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
SUOR ORSOLA
BENINCASA
FACOLTÀ DI
SCIENZE
DELLA FORMAZIONE

MIMESIS EDIZIONI (Milano – Udine)
www.mimesisedizioni.it
mimesis@mimesisedizioni.it

Isbn: 9788857535500
Issn: 2499-7641

© 2016 – MIM EDIZIONI SRL
Via Monfalcone, 17/19 – 20099
Sesto San Giovanni (MI)
Phone: +39 02 24861657 / 24416383
Fax: +39 02 89403935

Registrazione Tribunale di Napoli n. 37 del 5 luglio 2012

INDICE

Editoriale: tra Pòros e Penìa
Il Meridione italiano al banchetto della mondializzazione
di Lucio d'Alessandro e Antonello Petrillo 9

MAPPE

Eccezione e sacrificio
Il destino "federale" del Mezzogiorno nella sociologia
di Antonello Petrillo 31

Il Mezzogiorno
L'arresto di sviluppo nella evoluzione sociale del Mezzogiorno. Napoli come città socialmente inferiore. I segni fisici e morali della inferiorità. Le cause.
di Alfredo Niceforo 85

ROTTE

Spazi marginali, terreni della resistenza: Messina e le sue baracche
di Pietro Saitta 119

Anch'io sono del centro storico, ma il tuo è un atteggiamento sbagliato!
Il patrimonio disastrato e le contese per lo spazio urbano
di Nick Dines 145

Blocco-Bagnoli
Dalla "vocazione naturale" del territorio al "controllo democratico" della trasformazione urbana
di Emilio Gardini 163

Terra di lavoro, già Campania felix
Il terremoto del 1980 e la trasformazione dell'area metropolitana napoletana
di Gianpaolo Di Costanzo 185

Il territorio come risorsa e come profitto
Società, rappresentanza degli interessi e potere economico nelle attività petrolifere in Basilicata
di Davide Bubbico 207

Discorsi e verità nell'Irpinia dell'Expo e delle trivelle
di Anna D'Ascenzio e Stefania Ferraro 233

Ghetti, *broker* e imperi del cibo
La filiera agro-industriale del pomodoro nel Sud Italia
di Domenico Perrotta 261

Il lavoro stagionale nel settore turistico in Sardegna
di Luca Manunza 289

RILIEVI

Metafora e ossimoro: la patrimonializzazione del centro storico di Napoli
di Giuseppina Della Sala 317

Terra dei Fuochi: valutare l'impatto sulla salute della Legge 6/2014
Assunti di base, metodologia e procedure di una ricerca-azione territoriale
di Andrea Membretti 333

Eterotopia di un territorio: il caso del Cilento Outlet Village
di Alfredo Senatore 353

WUNDERKAMMER

Bagnoli 371

Nicola 375

TRAVELOGUES

New York e l'edicola di "Mostino 'o barbiere"
di Marco De Biase 391

Miseria del mondo, virtù della sociologia
di Eugenio Galioto 395

Transiti e passaggi
di Fabrizio Greco 401

Ci chiameremo per nome
di Elena Cennini 405

Andrea Membretti

TERRA DEI FUOCHI: VALUTARE L'IMPATTO SULLA SALUTE DELLA LEGGE 6/2014

Assunti di base, metodologia e procedure di una ricerca-azione territoriale

Abstract:

The article presents the Health Impact Assessment (HIA) methodology, as adopted in a pilot-project of participatory evaluation, held in Campania Region (Italy). The main goal of this assessment procedure is to analyze the global effects on the population's wellbeing, attributable to a specific and recent law of the State (L.6/2014): the aim of this norm is to contrast the dreadful pollution in a specific area (called "Terra dei Fuochi": "Land of Fires"), caused by decades of criminal management of illegal waste disposal.

Moreover, the case-study offers the opportunity to discuss the potential of HIA in order to foster the empowerment of people involved in a particular kind of evaluation process that is radically different than the neoliberal approach to policy assessment.

Keywords:

Health Impact Assessment (HIA), Empowerment, Participation, Terra dei Fuochi, Pollution.

1. *La valutazione come esercizio di democrazia partecipativa*

Il percorso di ricerca che viene qui presentato, con particolare attenzione ai suoi aspetti metodologici e procedurali, costituisce il cuore del progetto "Democrazia e Salute"[1], finalizzato alla valutazione dell'impat-

1 La ricerca è promossa e finanziata dalla Fondazione Soleterre di Milano (www.soleterre.org), in collaborazione con l'Università di Milano-Bicocca

to sulla salute della Legge 6/2014, emanata per contrastare "l'emergenza rifiuti" in quell'area della regione Campania, conosciuta come Terra dei Fuochi.

Si tratta di un processo aperto e partecipativo, avviato in un contesto socio-territoriale fortemente critico e iper-mediatizzato, con l'obiettivo dichiarato di proporre un'alternativa radicale a quell'insieme di procedure opache e gestite dai tecnici "dietro le quinte", che costituiscono l'ossatura dei modelli di valutazione di matrice neoliberale (AutAut 360/2013). Un processo valutativo pubblico, dunque, che si vuole sviluppare sul "piano dell'esposizione" (Goffman 1997), avendo per oggetto gli effetti di un atto pubblico per eccellenza, costituito da una legge dello Stato: legge che si intende vagliare, insieme ai suoi destinatari, non sotto il profilo giuridico, ma, da una prospettiva sociologica, rispetto al suo impatto complessivo sulla salute di chi vive in un territorio tanto "discusso" quanto, a sua volta, opaco e spesso travisato.

Il lessico anglofilo della valutazione neoliberale – costantemente ripreso e divulgato dalla retoriche della competizione, della scuola-azienda, del sistema-paese, ecc. – è quello del "valutare e punire" (Pinto 2012): valutare le *performance*, gli *outcome*, l'*efficiency*, l'*efficacy*, ecc., per arrivare alla premiazione dei risultati positivi (giudicati come tali in base a parametri economicistico-quantitativi) e, soprattutto, alla punizione rispetto a quelli ritenuti negativi (i costi ingiustificabili, gli errori di sistema, le deviazioni dall'ortodossia di mercato). La valutazione, così intesa, diventa potente strumento di controllo nelle mani del potere (o dei poteri), specialmente in un periodo di cronica ristrettezza di risorse e di tagli impietosi allo stato sociale (Coin 2013): è un'idea di valutazione calata dall'alto, gestita da figure occulte e "neutrali" di valutatori, che non rispondono in alcun modo alla materia viva da valutare (i "tecnici" sono contestualmente irresponsabili) ma piuttosto ai loro mandanti esterni, coloro i quali, appunto, possono premiare o punire.

Valutare l'impatto territoriale di una legge dello Stato, rifiutando la retorica neoliberale e la sua tanto rivendicata quanto indifendibile indifferenza ai valori (ogni strumento conoscitivo si caratterizza per incorporare

(Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale) e con l'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli (Cattedra di Sociologia). Il progetto, avviato a fine 2014, ha visto la chiusura della fase di *field* a giugno 2015, mentre, entro la fine dell'anno, si procederà all'analisi dei dati raccolti e alla realizzazione delle attività di restituzione partecipativa dei risultati e di *advocacy lobbying* istituzionale. In questa sede si presenta l'impianto concettuale e la metodologia adottata, mentre i principali esiti della ricerca saranno esposti in una successiva pubblicazione.

una visione del mondo) espone al rischio che le pratiche seguite e gli esiti valutativi raggiunti siano criticati come privi di oggettività, spazialmente contestuali, politicamente connotati o influenzati, scientificamente viziati o irrilevanti. Rischio che si è qui accettato di correre, facendo propria la lezione sull'intersoggettività (Schütz 1974), come principale riferimento euristico e pragmatico per qualsiasi attività di valutazione che non intenda essere al servizio "oggettivo" di poteri vicini o lontani, quanto piuttosto voglia costituire campo di apprendimento e spazio di dialettica per i corpi vivi delle società su cui altri pretendono di misurare – con asettici strumenti e da distanze protette – gli effetti di interventi etero-diretti.

Il percorso di valutazione qui descritto è dunque *sui generis*, sia perché nel nostro Paese è ancora pochissimo diffusa l'idea che si possano valutare sistematicamente e globalmente gli effetti di una legge dello Stato su di una popolazione presente in un dato territorio (più diffusa e consolidata, piuttosto, è la pratica valutativa sulle politiche pubbliche; Palumbo 2001; Martini, Sisti 2009), sia perché l'approccio valutativo qui seguito è agli antipodi di quell'idea di valutazione neoliberale, intesa appunto come dispositivo di controllo permanente delle pratiche e dei corpi (Foucault 2001). L'attività valutativa nella Terra dei Fuochi si configura, all'opposto, come un agire partecipativo non gerarchico (Magnaghi 2006), realizzato tramite l'utilizzo di una metodologia finalizzata a favorire pratiche di autocontrollo, di presa di possesso (a livello conoscitivo, ma anche relazionale) del proprio contesto da parte di soggetti che non sono qui valutati, ma piuttosto co-valutatori, all'interno di uno spazio di negoziazione che può anche divenire luogo di conflitto, aperto a diverse interpretazioni, generativo di possibili polisemie.

In questo modo, l'agire valutativo diviene processo di apprendimento (di pratiche, di strumenti di indagine, di metodi per la raccolta/sistematizzazione dei dati) per tutti i soggetti coinvolti (ricercatori/valutatori e portatori di interesse/co-valutatori), e, nel contempo, pratica di co-produzione della conoscenza situata, in un territorio che non è mera cornice del processo, ma che è esso stesso agente e fattore della valutazione (Membretti 2009). Una valutazione, dunque, non indifferente ai valori ma, al contrario, che esplicita il proprio orizzonte di riferimento, fondato sull'*empowerment,* sulla democrazia partecipativa, sull'autogoverno locale, sulla riflessività collettiva.

L'approccio alla valutazione qui adottato si avvicina per molti aspetti a quello della ricerca-azione (Lewin 1946), che enfatizza la dimensione inter-soggettiva e situata della conoscenza scientifica, laddove sostiene che indagare in campo sociale significa modificare la realtà osservata e dunque produrre qualche forma di cambiamento, aprendo la questione delle impli-

cazioni sociali e politiche della ricerca (Barbier 2007; Coghlan, Brydon-Miller 2014; Minardi, Cifiello 2005; Orefice 2003).

Nella ricerca-azione si redistribuiscono infatti i poteri in campo, tramite il mutuo trasferimento di competenze tra i soggetti coinvolti e la partecipazione di tipo cooperativo e democratico: obiettivo centrale di questo approccio metodologico è dunque quello dell'*empowerment* (Wallerstein 2006) rispetto a tutti i soggetti interessati.

L'approccio della ricerca-azione si presta dunque a essere integrato nell'ambito di processi di valutazione finalizzati non solo a raccogliere informazioni rispetto agli esiti di un determinato progetto o intervento, ma anche a sollecitare la partecipazione reale di tutti i portatori di interesse, in modo che tale processo offra l'occasione per riflettere sulle dinamiche in atto e per delineare scenari di cambiamento futuro (Biggeri, Cornelli, Membretti, Testi 2014).

2. *La Terra dei Fuochi: dalla marginalità spaziale a spazio di rappresentazione*

Il soggetto di questa valutazione è un territorio recentemente inventato: la Terra dei Fuochi. È stata Legambiente per prima (Legambiente 2003) a coniare questa etichetta, per definire simbolicamente e contornare geograficamente quella che, fino ad allora, era un'area polimorfa (identificata, a seconda degli angoli visuali di volta in volta adottati, come neo-agricola, postindustriale, di *sprawl* metropolitano, a prevalenza di economia informale e criminogena), posta a cavallo tra le province di Napoli e di Caserta.

L'etichetta ha avuto successo, dando luogo a una sorta di *branding* territoriale, che se da un lato ha avuto un impatto indubbiamente negativo (si pensi solo alle ricadute disastrose rispetto all'economia agro-alimentare locale, associata a un marchio di morte), dall'altro ha contribuito a far nascere e sviluppare la consapevolezza delle popolazioni interessate relativamente alle criticità del proprio contesto di vita. Il *brand* "Terra dei Fuochi", infatti, grazie al forte *battage* mass-mediatico e alle mobilitazioni attivate sul campo dalle popolazioni interessate (Armiero, D'Alisa 2012; Pellegrino, Cori 2011; Petrillo 2009; Caruso 2008), è diventato in poco tempo un catalizzatore di attenzione, in grado di trasformare un'area geografica marginale (e come tale, relegata da diversi tipi di attori – illegali/criminali, dell'informalità produttiva e anche istituzionali – a territorio di risulta in cui sversare, bruciare, scaricare, accumulare, ecc., i rifiuti provenienti da ogni dove) in una nuova centralità spaziale, almeno a livello simbolico e

ancorché in negativo, per la regione circostante (e, in una certa misura, a livello anche nazionale)[2].

Oggi la Terra dei Fuochi esiste come realtà istituzionalizzata a livello giuridico-amministrativo, in virtù di una legge dello Stato che l'ha "estratta" dalla materia viva circostante (il tessuto economico-sociale densissimo che l'aveva prodotta – e che ancora oggi la riproduce – in stretta relazione con le reti lunghe extra locali del traffico di *monnezza*; Saviano 2006) e l'ha perimetrata con una legislazione speciale, che mira a porre dei confini (ovvero un "dentro" e un "fuori") là dove appare più arduo questo tentativo di distinzione.

Con il termine evocativo di "Terra dei Fuochi" la narrazione mediatica individua un ambito geografico dai margini incerti, che rischia spesso di coincidere con l'intera regione Campania, favorendo una lettura di matrice iperculturalista e reificante del fenomeno, come prodotto di una certa "meridionalità" in senso deteriore (Lumley, Morris 1999). La Legge 6/2014 identifica invece in modo preciso, come proprio ambito di intervento regolativo, 32 comuni in provincia di Napoli e 23 comuni nella provincia di Caserta (diventati poi, in tutto, 88). Si tratta di un grande *unicum* urbano-rurale (1.076 km^2), che rappresenta una delle aree geografiche maggiormente popolate in Italia (2.409.796 abitanti complessivi; Istat 2013): se infatti la Campania registra la più alta densità abitativa a livello nazionale, sono soprattutto la Provincia di Napoli e quella di Caserta che mostrano valori largamente al di sopra della media italiana e regionale.

L'enorme pressione antropica sul territorio, frutto specialmente delle disastrose politiche residenziali post belliche, si accompagna a condizioni abitative spesso molto critiche, sia in termini di qualità degli alloggi privati e degli spazi di vita comune, sia rispetto al tasso di abusivismo edilizio (in Campania il più alto d'Italia), in virtù del quale i dati ufficiali sulla popolazione residente in determinate aree rappresentano nei fatti una stima fortemente al ribasso rispetto alle persone che effettivamente in esse vivono.

Le forme dell'abitare ci parlano di un contesto sociale gravemente provato da decenni di malgoverno, di abbandono istituzionale, di disimpegno dello Stato da tutti i gangli della società locale (una forma di dis-*empower*-

2 Tra gli effetti controversi di questo *branding* si segnala la recentissima partecipazione alle elezioni regionali campane (giugno 2015) della lista "Mai più Terra dei Fuochi", promossa dall'animatore di un noto blog dedicato al tema: la presentazione di questa lista ha suscitato forti polemiche da parte di numerosi attori della società civile locale, che hanno giudicato questa operazione politica come meramente speculativa e finalizzata appunto a incassare voti, utilizzando un brand territoriale negativo.

ment della popolazione): ne sono evidenza, tra gli altri, il tasso di disoccupazione, il tasso di abbandono scolastico, l'indice di povertà relativa e di povertà assoluta, il tasso di delinquenza giovanile, tutti tra i più alti in Campania e decisamente al di sopra della media nazionale (Istat 2013).

Nelle maglie di questa sub-urbanizzazione caotica (ma non priva di un proprio ordine autopoietico, funzionale a processi economici ben radicati) si ritrova il cuore delle dinamiche di deindustrializzazione, di terziarizzazione ma anche di neo-agricolturizzazione dell'intera regione Campania: basti solo pensare al polo industriale di Pomigliano D'Arco, ai grandi centri commerciali di Nola o al sistema di coltivazioni della pianura agro-aversana, in provincia di Caserta.

Dinamiche dell'abitare e intrecci socio-economici territoriali che spingono con forza ad adottare, come riferimento concettuale per l'analisi della dimensione sanitaria locale, un modello di salute integrato e di tipo olistico (Cipolla 2004), laddove la dimensione della patologia appare (qui più che mai) strettamente correlata a quella più ampia delle condizioni di vita materiale sul territorio (Pellegrino 2009). I tassi di mortalità evidenziano infatti nelle province di Caserta e di Napoli una larga prevalenza di valori superiori alla media nazionale (Comba *et al*. 2006; Fazzo *et al*. 2011) sia per la mortalità generica, sia per le cause specifiche di decesso (malattie del sistema cardiocircolatorio, malattie ischemiche del cuore, tumori maligni). Altrettanto significativa è la distribuzione spaziale del rischio, dalla quale emergono *cluster* di Comuni che condividono maggiori esposizioni della popolazione per le diverse cause (Rivezzi *et al*. 2013; Fazzo, Belli, Minchilli *et al*. 2008), in una epidemiologia geografica ancora in gran parte da ricostruire.

Alle conseguenze dello smaltimento illegale dei rifiuti vanno sommate poi quelle della loro gestione istituzionale, anch'essa fonte di rischio socio-sanitario per la popolazione, in relazione alla presenza di discariche tossiche, all'impossibilità di trattare efficacemente la frazione organica da raccolta differenziata in impianti di compostaggio (praticamente inesistenti in Campania) nonché al funzionamento di un inceneritore di rifiuti (ad Acerra) con capacità di trattamento tra le maggiori d'Europa.

Questo vasto e vago spazio di retroscena (Goffman 1997), esito di perduranti processi di marginalizzazione socio-territoriale, viene ribaltato nel giro di poco tempo in uno spazio di rappresentazione, dove sono messi in scena i drammi delle proteste popolari, della militarizzazione delle discariche, della calata dei leader politici nazionali, dell'autorganizzazione dei comitati, degli scontri violenti e dei tentativi di negoziazione. Il teatro di quella biopolitica senza filtro e senza maschera (Petrillo 2009; 2008) che,

sulla scorta di una lettura istituzionale e massmediatica strumentale agli interessi della delocalizzazione dei rifiuti, ha tentato di appiccicare agli attori della mobilitazione anti-discariche i tratti di una società arcaica, anti-moderna, in bilico tra l'eredità del "familismo amorale" (Banfield 2006) e la più contemporanea sindrome "NIMBY" (Pellegrino 2013; Bettoni 2012).

Un territorio, quello della Terra dei Fuochi, che deve la sua invenzione e il suo *branding* anche e soprattutto alla istituzionalizzazione dello stato di emergenza e alla correlata sospensione dell'ordinaria gestione dell'ordine pubblico; uno stato d'eccezione (Hardt, Negri 2004) che ha reso zona franca un'intera porzione della Campania (Armiero, D'Alisa 2011; Iovene 2008), assurta a nuova centralità territoriale per la sperimentazione di dispositivi di governo neo-autoritari e post democratici, sotto il segno del controllo e dell'azione repressiva (Foucault 2005; 2004a; 2004b).

3. *Una legge post emergenziale per un'emergenza (in)finita*

La legge di conversione 6 febbraio 2014 n. 6 (seguita al Decreto Legge 10 dicembre 2013 n. 136) è dunque una norma figlia di quello stato di eccezione permanente, istituito dal governo nazionale nel territorio campano in relazione alla cosiddetta "emergenza rifiuti". La legge muove dall'intento dichiarato di «far fronte al gravissimo allarme sociale (avente pesanti ricadute economiche), provocato dalla diffusione di notizie sullo stato di contaminazione dei terreni agricoli campani e sulla conseguente contaminazione e pericolosità dei prodotti agroalimentari di quella regione per la salute umana» (Relazione introduttiva)[3].

All'origine di questo intervento normativo è evidente l'intenzione governativa di rassicurare la popolazione dei territori in questione: la legge si pone infatti l'obiettivo di contrastare *in primis* l'allarme sociale diffuso, fornendo nel contempo una risposta istituzionale, non unicamente repressiva, alle istanze promosse dapprima dai movimenti anti-discariche e diventate poi patrimonio di un'opinione pubblica anche extra locale.

Sulla base di queste premesse, le principali dimensioni su cui la legge intende intervenire sono:

- la sicurezza agroalimentare: viene disposta la realizzazione di una mappatura dei terreni agricoli, al fine di accertare l'eventuale esistenza di contaminanti dovuti a sversamenti e smaltimenti abusivi di rifiuti,

3 Il testo integrale della Legge è scaricabile al link: http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/02/08/14G00013/sg

anche mediante combustione; una volta concluse le indagini, verranno indicati quei terreni che non potranno più essere destinati alla produzione agroalimentare oppure che saranno riservati solo a determinate produzioni;
- il monitoraggio: viene istituto un Comitato interministeriale, dal quale discende una specifica Commissione, deputata a coordinare un programma di interventi finalizzati alla tutela della salute, alla sicurezza, alla bonifica dei siti nonché alla rivitalizzazione economica dei territori in oggetto. La regione Campania è chiamata a definire la tipologia di esami per la prevenzione e per il controllo dello stato di salute della popolazione residente nei comuni interessati (*screening*), senza alcuna spesa a carico dei pazienti; si determina, inoltre, di aggiornare lo studio epidemiologico "Sentieri" da parte dell'Istituto Superiore di Sanità;
- la trasparenza e la libera concorrenza: tramite il prefetto di Napoli, si assicurerà il coordinamento delle attività volte a prevenire infiltrazioni della criminalità organizzata nelle operazioni di monitoraggio e bonifica;
- il nuovo reato di combustione illecita: viene introdotto nel codice penale e prevede che chiunque appicchi il fuoco a rifiuti abbandonati sia punito con la reclusione (da due a cinque anni e, nel caso in cui siano bruciati rifiuti pericolosi, da tre a sei anni).

A distanza di un anno dalla sua approvazione, tuttavia, lo stato di attuazione della legge appare molto limitato (Legambiente 2015) e in particolare:
– l'attenzione delle istituzioni sembra focalizzata innanzitutto sulla questione dei terreni agricoli, piuttosto che sui rischi globali per la salute, connessi al più ampio e complesso fenomeno dell'inquinamento ambientale in atto;
– solo 51 siti sono stati a oggi classificati come a rischio elevato, laddove ben 1335 siti sono stati individuati come potenzialmente inquinati: le procedure di analisi di questi ultimi non sono ancora state avviate, mentre gli esiti delle indagini ambientali già condotte non sono ancora stati resi noti;
– le azioni di risanamento e bonifica non risultano ancora avviate in alcun sito ma si segnala già il rischio di infiltrazione delle mafie in questo ambito di attività.

A fronte di questo forte ritardo nell'applicazione delle misure previste dalla legge (e dell'assenza di una strategia di breve termine, atta

a mitigare intanto il rischio sanitario), l'aggiornamento dello studio "Sentieri" ha evidenziato nuovamente un eccesso di mortalità e ospedalizzazione nei comuni della Terra dei Fuochi (con particolari criticità rispetto alla popolazione infantile), sostenendo che le diverse patologie rilevate «[…] ammettono fra i loro fattori di rischio accertati o sospetti l'esposizione a un insieme di inquinanti ambientali che possono essere emessi o rilasciati da siti di smaltimento illegale di rifiuti pericolosi e/o di combustione incontrollata di rifiuti sia pericolosi, sia solidi urbani» (Sentieri 2014, p. 17).

4. *La Valutazione di Impatto sulla Salute: uno strumento per l'empowerment sociale*

Come ci ricorda l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO 2008), la salute degli individui risulta inestricabilmente legata all'interazione tra diversi fattori, quali quelli biologici, gli stili di vita, le relazioni sociali e affettive, le condizioni di lavoro, le dinamiche dell'abitare, i fattori globali e sovranazionali, mentre le condizioni del sistema sanitario hanno un impatto minore di quanto tradizionalmente considerato.

In tutti i Paesi salute e malattia seguono un gradiente sociale: più bassa è la posizione socioeconomica, peggiore è la salute delle persone. La maggior parte dei fattori che causano malattie che, a loro volta, provocano perdite premature in termini di vite umane, risiedono nelle condizioni in cui gli individui nascono, crescono, vivono, lavorano e invecchiano, e cioè in quelli che sono definiti come "determinanti della salute" (Marmot, Wilkinson 2003). Queste circostanze sono modellate dalla distribuzione di denaro, potere e risorse a livello globale, nazionale e locale, che a loro volta è influenzata da scelte politiche. La collocazione nello spazio delle persone (dei loro corpi fisici e delle loro traiettorie esistenziali) gioca un ruolo fondamentale relativamente alle loro aspettative di vita e alla possibilità di sviluppare quell'insieme di *capability* che consentono il raggiungimento degli obiettivi da ciascuno ricercati (Sen 1993).

Il percorso di elaborazione del quadro teorico e della metodologia della Valutazione di Impatto sulla Salute (*Health Impact Assessment*, HIA, in ambito anglosassone, e VIS in quello italiano), iniziato in Europa nei primi anni Novanta del secolo scorso (Birley 1995) come evoluzione delle procedure già esistenti di valutazione di impatto ambientale (Daclon 1996), si è dunque sviluppato nell'alveo di questa concezione di salute, intesa come

risultante di processi socio-economici e ambientali[4]. La VIS può essere definita come «una combinazione di procedure, metodi e strumenti con i quali si possono stimare gli effetti potenziali sulla salute di una popolazione di una politica, piano o progetto e la distribuzione di tali effetti all'interno della popolazione» (WHO 1999). L'obiettivo di questo tipo di valutazione è quello di concorrere alla formazione di decisioni basate su conoscenze consolidate e condivise, in modo che le politiche pubbliche garantiscano il benessere complessivo degli individui e delle comunità, nonché la sostenibilità del loro ambiente.

A questo scopo, la VIS propone un percorso integrato e multidisciplinare (basato sul ricorso a una varietà di competenze: in campo epidemiologico, ambientale, tossicologico, medico, sociologico, statistico, di comunicazione e partecipazione, ecc.), per effettuare valutazioni improntate al rispetto dei valori di fondo a cui essa si ispira: democrazia, equità, sviluppo sostenibile e uso etico delle evidenze scientifiche. Un percorso imperniato su alcune caratteristiche essenziali: la consultazione di tutti i soggetti potenzialmente coinvolti e la necessità di intraprendere un dialogo informato e consapevole; il coinvolgimento dei decisori e la richiesta di assunzione di responsabilità; l'esame delle alternative esistenti per massimizzare gli effetti positivi sulla salute e minimizzarne quelli negativi; la proposta di strumenti di valutazione e monitoraggio nel corso del tempo degli effetti previsti.

5. *La VIS alla prova nella Terra dei Fuochi: valutare è partecipare*

Il percorso di VIS sviluppato nella Terra dei Fuochi ha previsto un inquadramento iniziale del contesto, tramite la raccolta e l'analisi di dati quantitativi secondari (sanitari, socio-economici, territoriali), per poi procedere a realizzare il cuore dell'attività valutativa, ovvero la produzione di dati qualitativi primari, tramite l'utilizzo di strumenti di ricerca coerenti a questo approccio e con l'ausilio di tecniche partecipative.

4 L'elaborazione dell'HIA in ambito europeo ha preso le mosse dalla Gran Bretagna, per poi arrivare solo in anni recenti in Italia, dove ancora non gode tuttavia di uno statuto chiaro e istituzionalizzato (come invece è il caso della VAS e della VIA); per alcune esperienze e riflessioni in merito, si veda, per esempio, quanto realizzato dall'ARPA della Regione Emilia-Romagna al link http://www.arpa.emr.it/moniter/. Per l'analisi, invece, di alcuni case-studies di HIA nel contesto anglosassone si veda: http://www.humanimpact.org/projects/hia-case-stories/.

I principali obiettivi dell'attività di valutazione sono i seguenti:

- valutare gli effetti che la Legge 6 ha avuto/avrà sulla salute della popolazione che vive nei territori interessati, identificando modalità/strumenti per massimizzarne i benefici e minimizzare eventuali ricadute negative;
- sostenere un processo di apprendimento e di *empowerment* sociale, affinché le stesse comunità coinvolte possano individuare strumenti concreti di cura e controllo della propria salute e del proprio benessere, favorendo nel contempo la riappropriazione del territorio da parte dei cittadini, in un clima di legalità;
- favorire la circolazione di un'informazione accurata e accessibile alle popolazioni locali sulle criticità socio-sanitarie e ambientali presenti, contribuendo al monitoraggio trasparente delle attività di bonifica e tutela della salute programmate;
- incentivare il dialogo aperto con le istituzioni, in un clima di trasparenza e di facilitazione della partecipazione.

Tramite la realizzazione della VIS si intende dunque valorizzare e attivare in modo partecipativo le esperienze, le conoscenze e le percezioni delle tre principali categorie di soggetti interessati, ovvero: a) i portatori di interesse locali, appartenenti ad associazioni, gruppi e comitati che esprimono le istanze di chi vive e opera nel territorio; b) i cittadini attivi, ovvero gli abitanti maggiormente sensibilizzati sul tema in oggetto e direttamente provenienti dalle comunità su cui la legge andrà ad impattare; c) i testimoni qualificati, cioè quei soggetti che (per la propria appartenenza a contesti istituzionali, mass-mediatici, accademici, ecc.,) sono in grado di rendere opinioni qualificate e di fornire pareri esperti sui temi trattati.

L'attività valutativa ha previsto il coinvolgimento di questi soggetti tramite interviste, *focus-group* e laboratori partecipativi territoriali, mirando a sollecitare e a sostenere, in modo intensivo e in un arco temporale limitato (6-8 mesi), un processo collettivo di riflessione e di apprendimento, relativamente all'impatto della legge analizzata.

Tramite la realizzazione di un numero limitato di interviste individuali in profondità con esperti e la parallela analisi di documenti e dati secondari (sanitari, socio-economici, demografici), si è costruito innanzitutto un "profilo di comunità" e si sono delineati i principali determinanti della salute su cui la legge impatta o potrà in futuro impattare. Questo lavoro preliminare, che si è accompagnato a quello di preparazione del *field* (attivazione di contatti, attività informativa tra le associazioni e i comitati interessati, incontri informali in loco), è stato indirizzato alla finalizzazione degli strumenti valutativi, utilizzati successivamente nel lavoro sul campo.

È seguita la fase di approfondimento, tramite innanzitutto la realizzazione di una serie di interviste individuali (20) e di *focus-group* (4, con il coinvolgimento di una quarantina di persone in tutto), finalizzati a valutare insieme ai partecipanti l'impatto sulla salute della Legge 6, relativamente ai determinanti della salute individuati; in questa fase, si è ragionato congiuntamente in merito a come definire una "comunità in salute" e alle caratteristiche che questa dovrebbe avere, in rapporto alla qualità della vita sul territorio. Si sono raccolte, infine, proposte e idee relativamente a come ottimizzare l'applicazione della legge analizzata o rispetto ad altri interventi (integrativi/alternativi) auspicabili nel contesto indagato.

A completamento di questa fase, è ancora da realizzare un laboratorio partecipativo di *community assessment*, che prevede il coinvolgimento di un ampio gruppo di cittadini, provenienti da una specifica comunità del territorio, da selezionarsi per le sue peculiari caratteristiche (in rapporto, per esempio, alla particolare esposizione agli agenti inquinanti, al ruolo avuto nelle mobilitazioni anti discariche, ecc.). Attraverso l'utilizzo di strumenti partecipativi (secondo l'approccio OST, *Open Space Technology*), verrà condotta una riflessione collettiva, centrata sul rapporto tra i determinanti della salute e le esperienze e i vissuti personali dei partecipanti, per poi favorire una valutazione inter-soggettiva dell'impatto della Legge sui propri contesti di vita.

Si procederà quindi all'elaborazione di un primo rapporto, finalizzato a essere condiviso e discusso in modo articolato con tutti i soggetti locali coinvolti nel processo, per la raccolta di suggerimenti e per l'integrazione di modifiche. Il documento verrà poi redatto nella forma di un rapporto finale, contenente un insieme di raccomandazioni rivolte ai decisori (locali ed extra locali), con l'intento di favorirne il coinvolgimento attivo e la responsabilizzazione rispetto alle misure da intraprendere per ottimizzare l'applicazione della legge valutata (*advocacy lobbying*). Il rapporto costituirà nel contempo uno strumento conoscitivo e divulgativo nelle mani della società civile locale, per un utilizzo orizzontale e condiviso della conoscenza collettivamente prodotta.

6. *La valutazione come restituzione del "potere narrativo" alle comunità locali*

Le attività di valutazione partecipativa realizzate nell'ambito del progetto "Democrazia e Salute" hanno restituito l'immagine di una società locale fortemente radicata nel proprio territorio (si potrebbe dire "aggrappata" a esso, in una mescolanza di disperazione e determinazione), per quanto, nel

contempo, estremamente composita, frammentata, attraversata da fratture di antica e più recente data.

Laddove – come nel caso del percorso di ricerca-azione qui discusso – si danno occasioni di apprendimento collettivo, di costruzione congiunta dei saperi, di comunicazione orizzontale, si delinea però un minimo comune denominatore, rispetto alle diversità di posizioni in campo: si tratta della volontà di riappropriarsi di un "potere narrativo" (Foucault 1972), di tipo auto-definitorio, rispetto al proprio spazio biologico-sociale e alle dinamiche che lo interessano, (ri)prendendosi il diritto di "nominare le cose", come primo passo verso la riappropriazione del proprio (individuale e collettivo) progetto di vita.

Un potere di definizione che è stato sottratto nel tempo alla popolazione della Campania, dapprima imponendo dall'alto il lessico emergenziale e antidemocratico della gestione speciale dei rifiuti, per poi ricostruire la narrazione della Terra dei Fuochi nei termini asettici e fortemente riduttivi della Legge 6/2014, le cui procedure di applicazione e poi di monitoraggio sembrano mostrare il carattere a-contestuale, etero-diretto, e in ultima istanza nuovamente espropriante di questa normativa rispetto alla possibilità di definire in modo autonomo, da parte dei diretti interessati, la qualità della propria esperienza di salute.

Ciononostante, e a prescindere dai suoi contenuti e dal suo effettivo impatto sulle varie dimensioni dello "star bene" a livello territoriale, l'emanazione della Legge 6/2014 (prima ancora che la sua effettiva applicazione), sembra avere già sortito un esito importante, per quanto non ricompreso dal legislatore tra i suoi obiettivi: si tratta di un contributo indiretto alla riflessività locale, che può essere letto in termini di *empowerment* sociale e di sviluppo di inattese *capability* tra gli attori interessati.

Il lungo e drammatico "percorso di formazione", affrontato dalle comunità della Terra dei Fuochi nel loro incontro/scontro con la biopolitica dei rifiuti, sembra infatti trovare oggi, nella discussione critica e nella valutazione intersoggettiva della legge, una sorta di "pubblico esame", che mette alla prova le particolari competenze e conoscenze accumulate sul campo: al di là del giudizio di merito che i cittadini e i portatori di interesse locali hanno espresso ed esprimeranno sui contenuti di questa normativa, il dato che sembra per ora più rilevante è proprio quello relativo alle dinamiche sociali che intorno, contro, a favore di essa si sono attivate e continuano ad attivarsi, nel segno di un possibile, per quanto difficile, percorso di emancipazione sociale.

Andrea Membretti
Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale - Università degli Studi di Milano-Bicocca
(andrea.membretti@unimib.it)

Riferimenti bibliografici

Armiero M., D'Alisa G.
2011 *La città dei rifiuti. Giustizia ambientale e incertezza nella crisi dei rifiuti in Campania*, in «SinistraInRete», http://www.sinistrainrete.info
2012 *Rights of Resistance: The Garbage Struggles for Environmental Justice in Campania, Italy*, in «Capitalism Nature Socialism», vol. 23, n. 4, pp. 52-68.

ARPA Emilia Romagna
2010 *La Valutazione di Impatto sulla Salute. Un nuovo strumento a supporto delle decisioni*, Regione Emilia Romagna.

Banfield E.
2006 *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, il Mulino (ed. or. 1958).

Barbier R.
2007 *La ricerca-azione*, Roma, Armando.

Bettoni G.
2012 *Geografia e geopolitica interna: dall'organizzazione territoriale alla sindrome di NIMBY*, Milano, Franco Angeli.

Biggeri M., Cornelli C., Membretti A., Testi E.
2013 *Valutazione dell'impatto sociale del Programma per l'Oncologia Pediatrica di Soleterre ONLUS a Kiev, Ucraina*, Milano, Soleterre.

Birley M.
1995 *The health impact assessment of development projects*, London, HMSO.

Caruso F.S.
2008 *Contro l'emergenza rifiuti in Campania: percorsi di democrazia, conflitto e comunità* in Piperno F. (a cura di), *Vento del Meriggio*, Roma, DeriveApprodi.

Cipolla C.
2004 *Manuale di sociologia della salute*, Milano, Franco Angeli.

Coghlan D., Brydon-Miller M. (eds. by)
2014 *The SAGE Encyclopedia of Action Research*, London, SAGE.

Coin F.
2013 *La valutazione dell'utilità e l'utilità della valutazione*, in «Aut Aut», 360/2013, Milano, il Saggiatore, pp. 109-123.

Comba P., Bianchi F., Fazzo L., Martina L., Menegozzo M., Minichilli F. *et al.*
2006 *Cancer mortality in an area of Campania (Italy) characterized by multiple toxic dumping sites*, in «Annals of the New York Academy of Sciences», n. 1076, pp. 449-461.

Daclon C.M.
1996 *La VIA in Italia e in Europa*, Rimini, Maggioli.

Dal Lago L. (a cura di)
2013 *All'indice. Critica della cultura della valutazione*, in «Aut Aut», n. 360.

Fazzo L., De Santis M., Mitis F., Benedetti M., Martuzzi M., Comba P. *et al.*
2011 *Ecological studies of cancer incidence in an area interested by dumping waste sites in Campania (Italy)*, in «Annali dell'Istituto superiore di sanità», vol. 47, pp. 181-191.

Fazzo L., Belli S., Minchilli F. *et al.*
2008 *Cluster analysis of mortality and malformations in the Provinces of Naples and Caserta (Campania Region)*, in «Annali dell'Istituto superiore di sanità», vol. 44 (1), pp. 99-111.

Foucault M.
1972 *L'ordine del discorso: i meccanismi sociali di controllo e di esclusione della parola*, Torino, Einaudi (ed. or. 1971).
2001 *Biopolitica e liberalismo*, Milano, Medusa.
2004a *L'ordine del discorso e altri interventi*, Torino, Einaudi (ed. or. 1971).
2004b *Sicurezza Territorio e Popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, Feltrinelli (ed. or. 2004).
2005 *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Milano, Feltrinelli (ed. or. 2004).

Goffman E.
1997 *La vita quotidiana come rappresentazione*, Bologna, il Mulino (ed. or. 1959).

Hardt M., Negri A.
2004 *Moltitudine*, Milano, Rizzoli.

Istat
2013 *Elaborazioni dati censuari della Regione Campania*, http://www.istat.it/it/campania.

Iovene B.
2008 *Campania Infelix*, Milano, Rizzoli.

Legambiente
2003 *Rapporto Ecomafia 2003*, Pozzuoli (NA), Sistemi Editoriali.
2010 *Ecomafia 2010. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Milano, Edizioni Ambiente.
2015 *Terra dei Fuochi, a che punto siamo?*, report diffuso al convegno Legambiente di Caserta, 10 febbraio 2015.

Lewin K.
1946 *Action research and minority problems*, in «Journal of Social Issues», vol. 2, Issue 4, pp. 34-46.

Lumley R., Morris J.
1999 *Oltre il meridionalismo. Nuove prospettive sul Mezzogiorno d'Italia*, Roma, Carocci (ed. or. 1997).

Magnaghi A.
2006 *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in «Democrazia e diritto», n. 3, pp. 134-150.

Marmot M., Wilkinson R.
2003 *Social determinants of health: the solid facts* (2nd edition), WHO (World Health Organization, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/98438/e81384.pdf

Martini A., Sisti M.
2009 *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.

Membretti A.
2009 *Per un uso performativo delle immagini nella ricerca-azione sociale*, in «lo Squaderno», vol. 12, http://www.losquaderno.net

Minardi E., Cifiello S.
2005 *Ricercazione. Teoria e metodo del lavoro sociologico*, Milano, Franco Angeli.

Orefice, P.
2003 *La ricerca azione partecipativa*, Napoli, Liguori.

Palumbo M.
2001 *Il processo di valutazione: Decidere, Programmare, Valutare*, Milano, Franco Angeli.

Pellegrino V.
2009 *"Questa è la terra del rimosso": Il nesso uomo-ambiente e la crisi eco-politica nelle narrazioni dei cittadini campani coinvolti dall'emergenza dei rifiuti*, in «Scienza&Filosofi a», n. 2, http://www.scienzaefilosofia.it/
2013 *Conflitti ambientali e critica sociale: verso un nuovo scenario politico?*, in Pellegrino V. (a cura di), *La scienza incerta e la partecipazione. L'argomentazione scientifica nei nuovi conflitti ambientali*, Torino, ScienzaExpress.

Pellegrino V., Cori L.
2011 *Corpi in trappola. Vite e storie tra i rifiuti*, Roma, Editori Riuniti.

Petrillo A.
2008 *Topografie sociali. Territorio, popolazione e rifiuti: il caso della Campania*, Avellino, Sellino Editore.
2009 *Biopolitica di un rifiuto. Le rivolte anti-discarica a Napoli e in Campania*, Verona, ombre corte.

Pinto V.
2012 *Valutare e punire. Una critica della cultura della valutazione*, Napoli, Cronopio.

Rivezzi G., Piscitelli P., Scortichini G., Giovannini A., Diletti G., Migliorati G. *et al.*
2013 *A general model of dioxin contamination in breast milk: results from a study on 94 women from the Caserta and Naples areas in*

Italy, in «International Journal of Environmental Research and Public Health», vol. 10, pp. 5953-5970.

Saviano R.
2006 *Gomorra. Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della camorra*, Milano, Mondadori.

Schütz A.
1974 *La fenomenologia del mondo sociale*, Bologna, il Mulino (ed. or. 1960).

Scott-Samuel A., Birley M., Ardern K.
2001 *The Merseyside Guidelines for Health Impact Assessment,* Liverpool, International Health IMPACT AssessmentConsortium, http://www.who.int/hia/examples/toolkit/whohia131/en/

Sen A.
1993 *Capability and Well-Being*, in Nussbaum M., Sen A. (eds. by), *The Quality of Life*, New York, Oxford Clarendon Press.

Sentieri
2014 *Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento: mortalità, incidenza oncologica e ricoveri ospedalieri*, Milano, Inferenze.

Wallerstein N.
2006 *What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health?* in «Health Evidence Network (HEN) synthesis report», Copenhagen, pp. 108-145.

WHO (World Health Organization)
1999 *The World Health Report 1999*,
http://www.who.int/whr/1999/en/whr99_en.pdf
2008 *The World Health Report 2008,*
http://www.who.int/whr/2008/en/
http://www.euro.who.int/Document/E88086.pdf

Ringraziamenti

Grazie ai cittadini, agli esperti, agli esponenti di associazioni, ai responsabili istituzionali, ai giornalisti e a tutti coloro che hanno partecipato e stanno ancora contribuendo alla realizzazione del progetto "Democrazia e Salute".

Un grazie particolare a Cristina Cornelli (Fondazione Soleterre, responsabile del progetto), ad Alfredo Senatore (URiT, Unità di ricerca sulle Topografie Sociali, presso l'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli) e a Fabio Lucchini (Università di Milano-Bicocca), per la raccolta e l'analisi dei dati territoriali.

Un sentito grazie, infine, ad Antonello Petrillo (Università Suor Orsola Benincasa), per aver condiviso gli esiti delle sue ricerche e delle sue riflessioni sui conflitti ambientali in Campania, e prima ancora per il fondamentale aiuto nell'impostazione e nella conduzione sul campo del nostro progetto di valutazione.

L'elaborazione dell'HIA in ambito europeo ha preso le mosse dalla Gran Bretagna, per poi arrivare solo in anni recenti in Italia, dove ancora non gode tuttavia di uno statuto chiaro e istituzionalizzato (come invece è il caso della VAS e della VIA); per alcune esperienze e riflessioni in merito, si veda, per esempio, quanto realizzato dall'ARPA della Regione Emilia-Romagna al link http://www.arpa.emr.it/moniter/.

Per l'analisi, invece, di alcuni *case-studies* di HIA nel contesto anglosassone si veda: http://www.humanimpact.org/projects/hia-case-stories/.