CIDIU

UN'AZIENDA PUBBLICA NEL CONTESTO DELL'AREA METROPOLITANA TORINESE

Marco Lo Bue

Gruppo Cidiu S.p.A.
Società per l'Ambiente

Autore: Marco Lo Bue

Edito a cura di Cidiu spa e Cidiu Servizi spa

www.cidiu.to.it www.cidiuservizi.to.it

Progetto grafico copertina: Synectix srl - Trento

www.synectix.it

Stampa: Industrie Grafiche Falciola - Torino

www.industriagraficafalciola.com

Seconda edizione riveduta e corretta stampata nel mese di Ottobre 2019
Realizzazione digitale a cura Promedia

Marco Lo Bue

CIDIU

Un'azienda pubblica nel contesto dell'area metropolitana torinese

INDICE

Prefazione a cura di Marco Scolaro pag. IX

Introduzione pag. 1

Capitolo 1 pag. 7
La Legge 103 del 1903 - Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni
1. *Antefatti*
2. *La Relazione alla legge 103*
3. *La discussione alla Camera dei Deputati*
4. *L'intervento conclusivo di Giolitti*
5. *Autonomia locale e burocrazia*

Capitolo 2 pag.29
Le municipalizzazioni a Torino dall'ottocento al primo dopoguerra
1. *La svolta del Sindaco Frola*
2. *Il trasporto urbano e le concessioni esistenti*
3. *La municipalizzazione del trasporto urbano*
4. *Il Consorzio della tranvia Torino-Rivoli*
5. *L'energia elettrica prima della municipalizzazione.*
6. *La municipalizzazione dell'elettricità e della pubblica illuminazione*
7. *La questione igienica e le fonti di approvvigionamento idrico*
8. *Lo smaltimento delle acque di fogna*
9. *La raccolta e l'incenerimento dei rifiuti*

Capitolo 3 pag.57
Lo sviluppo delle aziende storiche e le municipalizzazioni a Torino nel secondo dopoguerra.
1. *L'Azienda Elettrica Municipale verso Iride-Iren*
2. *L'Azienda dell'Acquedotto Municipale*
3. *Dal Consorzio Po Sangone alla SMAT*
4. *Da ATM a GTT*
5. *L'Azienda Municipale Raccolta Rifiuti*

Capitolo 4 pag.69
Il territorio del CIDIU: la zona Ovest di Torino
1. *Cenni preliminari*
2. *Rivoli, Collegno e Grugliasco*
3. *L'andamento demografico nel secondo dopoguerra*
4. *L'occupazione nel secondo dopoguerra*
   4.1 La provincia di Torino

4.2 La zona Ovest

Capitolo 5 pag.87
Il Consorzio per la epurazione delle acque di Collegno, Grugliasco e Rivoli

1. *Gli antecedenti nel Comune di Collegno*
2. *La nascita e i primi anni del Consorzio*
3. *Il settore dei rifiuti*
4. *Il CIDIU*
5. *L'andamento dei bilanci dal 1984 al 1990*
6. *I protagonisti di quegli anni*
   Ruggero Bertotti
   Luciano Manzi
   Luciano Rossi
   Franco Lorenzoni

Capitolo 6 pag.109
Contesto normativo e sviluppo del Consorzio

1. *L'evoluzione della legislazione ambientale comunitaria, nazionale e regionale*
   - *1.1. La normativa sulla tutela delle acque*
   - *1.2. La normativa sui rifiuti*
   - *1.3. La normativa in materia di affidamento dei servizi pubblici*
   - *1.4. Da aziende municipalizzate ad aziende speciali ed a società per azioni*
   - *1.5. La normativa sui rifiuti in Piemonte ed altre esperienze*
2. *Cenni sulle altre aziende pubbliche locali nel settore ambientale*
3. *Lo mancata integrazione fra le aziende pubbliche minori dell'area metropolitana torinese e la cessione del depuratore Cidiu a Smat*

Capitolo 7 pag.127
Il Cidiu negli anni '90

1. *Ambizioni e progetti all'inizio del decennio*
2. *Da Consorzio ad Azienda speciale*
3. *Il commissariamento del Consorzio*
4. *Gli anni dell'Azienda speciale*
5. *Le politiche di cooperazione con le aziende pubbliche del Nord-Ovest ed il progetto dell'inceneritore*
6. *L'approccio allo sviluppo delle raccolte differenziate*

Capitolo 8 pag.147
Il decennio 2000-2010
1. *Le società partecipate*
   1.1. Publirec
   1.2. Sinergie 2000
2. *La vicenda "Castle"*
3. *Adeguamenti al nuovo quadro normativo regionale e provinciale*
4. *Il Consorzio Ambiente Dora Sangone (CADOS) e la Società per Azioni CIDIU*
5. *La discarica di Cassagna*

Capitolo 9 pag.169
Il Piano industriale del 2008
1. *Il progetto*
2. *L'assetto attuale*

Capitolo 10 pag.181
L'impianto di Punto Ambiente
1. *Dal progetto alla gara di appalto*
2. *Costruzione, gestione e sequestro dell'impianto*
3. *Il processo: rinvio a giudizio, dibattimento e sentenza*

Capitolo 11
Conclusioni pag.197
1. *Il recupero funzionale dell'impianto e la nuova discarica*
2. *Il Gruppo Cidiu Spa in cifre*
3. *La comunicazione*

Bibliografia pag.213

Indice dei nomi pag.218

Prefazione

Le partecipazioni pubbliche nelle società hanno conosciuto nell'ultimo mezzo secolo almeno due momenti di fulgore: il primo a partire dalla fine degli anni '50, quando fu istituito un apposito ministero (poi soppresso a seguito del Referendum popolare del 1993); il secondo quando, all'inizio degli anni '90, fu avviato il lungo processo delle privatizzazioni. In quest'ottica, appare chiaro, che anche la L. 142/1990 ha determinato il ricorso degli enti locali alla forma societaria per lo svolgimento di numerose attività di produzione di beni e servizi così detti di interesse generale.

Poiché in alcuni casi (purtroppo parecchi) l'esperienza delle "società pubbliche" si è rivelata negativa in termini di qualità di servizi resi ai cittadini, soprattutto sul piano della scarsa oculatezza della gestione delle risorse impiegate, nel corso degli ultimi anni si sono susseguiti, infatti, diversi tentativi legislativi, nell'ambito della così detta "SPENDING REVIEW", per ridurre il numero di queste società.

Come è noto, il Testo Unico in materia di partecipazioni pubbliche (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in vigore dal 23 settembre 2016) è stato approvato in ottimizzazione della l. 7 agosto 2015, n. 124, che ha delegato il Governo, tra l'altro, ad adottare un decreto legislativo di semplificazione del settore delle "partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche" fissando (negli artt. 16 e 18) i relativi principi e criteri direttivi.

Successivamente, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune parti della legge-delega a causa di un vizio procedurale: la mancanza dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato – Regioni, necessaria per poter incidere sulle materie di competenza legislativa regionale (Corte Costituzionale, 25 novembre 2016, n. 251)). La sentenza è chiarissima nel precisare che "le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della L. 124/2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative.

A seguito di ciò, e sulla scorta di un parere del Consiglio di Stato (Comm. Speciale 17 gennaio 2017, n. 83) la soluzione è stata quella di un decreto legislativo integrativo e correttivo, adottato sulla base di una previsione contenuta delle leggi delega (art. 16, 7° comma) previa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata).

Si è giunti così al D. Lgs. 16 giugno 2017, n. 100 che, facendo salvi gli effetti già prodotti dal D. Lgs. 175/2016 e tenendo ferme le disposizioni di questo non modificate, ha introdotto una serie di disposizioni modificative o integrative del testo Unico già in vigore, finalizzate per un verso a sanare il vizio procedimentale censurato dalla Corte Costituzionale, per un altro a modificare alcuni contenuti nel decreto originario ritenuti meritevoli di correzione.

Dunque è questo il quadro normativo di riferimento, nel quale il Gruppo Cidiu (Cidiu SpA e Cidiu Servizi SpA) dovrà operare, mettendo in pratica il nuovo assetto societario e la nuova riorganizzazione aziendale, che sono stati decisi dai 17 Comuni soci attraverso le linee di indirizzo presentato nell'Assemblea Ordinaria del 5 Novembre 2018.

L'Amministratore Delegato

Marco Scolaro

Introduzione

"Lo sviluppo di una moderna democrazia industriale non è legato soltanto ai progressi del sistema economico, all'esistenza di relazioni fra le parti sociali svincolate da ipoteche corporative o massimalistiche, e all'efficienza dei pubblici servizi. Le sue potenzialità dipendono anche dal grado di diffusione di una autentica cultura del lavoro e dell'innovazione quale patrimonio di valori e di modelli collettivi, di conoscenze e di esperienze formative e professionali. La ricerca storica può dare un contributo importante a questo processo di identificazione attraverso l'analisi delle circostanze che hanno segnato l'avvento di una società industriale avanzata e che costituiscono oggi le matrici dei problemi e degli scenari che ci stanno di fronte. La ricostruzione di quanto è avvenuto in passato e la riflessione critica sulle eredità molteplici e di segno diverso delle vicende trascorse, sono delle premesse essenziali per affrontare in modo adeguato gli interrogativi che riguardano la situazione presente e le prospettive future. Tanto più in un settore delle istituzioni e della vita collettiva come quello economico, in cui gli elementi di ordine strutturale hanno una forte incidenza e conservano perciò una più lunga durata nel tempo, nonostante i grandi mutamenti di carattere tecnologico susseguitisi nel corso di questo secolo"([1]).

Ben lungi dal possedere gli strumenti metodologici e culturali di uno storico di professione, ho accolto l'invito del Consiglio di Amministrazione del Cidiu a ripercorrere la storia di questa azienda, più sotto forma di racconto che non di saggio, ad oltre quarantacinque anni dalla sua nascita e nell'intento di non perdere la memoria di una società che ha rappresentato, nella zona Ovest e per molti anni, l'unico esempio di iniziativa industriale interamente pubblica tutt'ora in attività. All'epoca, questa scelta era maturata nel solco delle municipalizzazioni dei servizi pubblici che, fin dall'inizio del '900, era stata promossa nel nostro Paese per sostenere lo sviluppo delle comunità locali e per soddisfare la crescente domanda di servizi di interesse primario su energia, trasporti, acqua, ambiente. Soltanto nelle grandi città, tuttavia, la soglia dei fabbisogni aveva un volume tale da giustificare la creazione di vere e proprie aziende pubbliche, mentre nei piccoli comuni si sarebbe continuato, per molti anni, con le concessioni ai privati ovvero con la gestione diretta, affidata in economia agli uffici comunali. Occorreva infatti attendere il secondo dopoguerra e gli anni del boom economico prima che la richiesta di servizi assumesse, an-

[1]) Valerio Castronovo: Introduzione al *"Progetto Archivio Storico Fiat – I primi 15 anni della Fiat - Verbali del Consiglio di Amministrazione 1899-1915"* – Franco Angeli Libri srl, Milano 1987

che nei comuni minori, dimensioni compatibili con l'entità degli investimenti necessari, tali da indurre le amministrazioni verso la creazione di specifiche aziende municipalizzate. Non è un caso che, all'inizio degli anni '70, la nascita del Cidiu abbia coinciso con l'incalzante crescita demografica ed industriale della zona Ovest di Torino, anch'essa investita dallo sviluppo del capoluogo e minacciata di essere trasformata in un anonimo e convulso polmone di espansione della grande metropoli.

Quattro anni prima dell'emanazione della legge Merli ([2]), alcuni amministratori di quella zona posero la tutela ambientale al centro della loro crescita e, in primis, la tutela delle acque come atto propedeutico alla successiva pianificazione dello sviluppo demografico ed economico; un consorzio di depurazione fra comuni non poteva che essere lo strumento più idoneo per raggiungere quell'obiettivo e per mantenere il controllo diretto sulla realizzazione del progetto e sulla successiva gestione delle reti di raccolta e degli impianti. Questa decisione venne nel nostro caso assunta in un ambito locale di servizi primari ancora molto frammentato e la scelta di un consorzio, ancorché obbligata per la natura dell'iniziativa, era infatti del tutto inedita in un contesto in cui l'energia, gli acquedotti ed i rifiuti erano gestiti localmente da piccole cooperative, servizi comunali ovvero società appaltatrici, a differenza di quanto in atto nel capoluogo ove già da tempo le principali reti pubbliche erano presidiate da aziende municipalizzate. Anche la successiva decisione assunta nel corso degli anni '80, quella cioè di affidare in privativa al consorzio Cidiu lo smaltimento e la raccolta dei rifiuti, esaurendo via via il ricorso agli appalti e scartando altresì l'ipotesi di un affidamento diretto all'AMRR di Torino, era emblematica della volontà delle amministrazioni locali di interpretare in modo attivo i propri compiti istituzionali, come già era avvenuto con altre significative scelte nei settori dell'istruzione, della salute, della assistenza e delle infrastrutture.

Ripercorrere la storia del Cidiu significa quindi ripercorrere un po' la storia delle amministrazioni che l'hanno voluto e sostenuto, estendendo altresì il nostro orizzonte narrativo al sistema delle aziende pubbliche dell'area torinese ed al contributo dato da queste ultime alla crescita della città e del suo hinterland. Come vedremo, infatti, in anni più recenti quelle aziende agevolarono il superamento della visione municipalista e frammentaria dei servizi locali, divenuta anacronistica e diseconomica, espandendo le loro attività all'esterno del perimetro torinese e rafforzando il proprio peso industriale anche a livello nazionale.

[2]) Legge 10 maggio 1976, n. 319. Norme tutela acque da inquinamento

In tempi recenti il numero delle aziende interamente pubbliche si è via via ridotto, in seguito all'introduzioni di norme e leggi, nazionali e comunitarie, volte a favorire l'ingresso considerato rivitalizzante dei privati. Malgrado questo orientamento possa sembrare recente, il conflitto culturale e politico fra pubblico e privato in materia di gestione di servizi pubblici non è inedito e risale, infatti, agli anni a cavallo fra l'800 e il '900. Ne ripercorreremo i tratti più salienti attraverso le discussioni avvenute sia nel Parlamento del Regno d'Italia sia nelle aule di alcuni Consigli comunali, senza volerne riaprire i toni polemici quanto, piuttosto, con il desiderio di contribuire a ricostruire realtà, storie, meriti e demeriti che hanno contraddistinto quelle iniziative. Il desiderio, cioè, di evitare che scelte del passato possano essere tutte liquidate nella genericità di un giudizio storico affrettato e superficiale, ove il grano e il loglio rimangano mischiati e confusi a sedimentare nella memoria un'immagine fuorviante di queste aziende, delle loro origini e della straordinaria sensibilità politica delle persone che ne sono state all'origine, sia nel più recente e circoscritto contesto locale della zona Ovest sia in quello storico, ben più vasto ed in parte sconosciuto, del nostro Paese e, nello specifico, della città di Torino.

Come vedremo, le municipalizzazioni hanno origine con la approvazione della legge 103 del 1903, quando gli enti locali erano ancora disciplinati dalla Legge Comunale e Provinciale del 1865, definita da alcuni storici come la legge della *"piemontesizzazione"* del neonato Regno di Italia, che riservava ai comuni stessi soltanto funzioni amministrative delegate dallo Stato. Probabilmente se ne avvertivano tutti i limiti se Giovanni Giolitti, ancora ministro degli Interni, sentì il bisogno di promuovere a livello nazionale un reale decentramento politico di governo del territorio, voluto ed inteso come motore dello sviluppo del paese ed incardinato, dunque, proprio sulle realtà più consolidate della nostra storia, e cioè su Comuni e Provincie. La municipalizzazione dei servizi intesa, in altri termini, come motore sostanziale dell'autonomia locale e quest'ultima innalzata al livello di coprotagonista della modernizzazione del Paese, impronta poi divenuta il tratto distintivo della successiva legislazione in materia di autonomia locale, sancita nella nostra Costituzione.

La diffusione di aziende pubbliche, avviatasi comunque prima della legge 103 nelle pieghe della normativa comunale in vigore, dovette affrontare e superare molti ostacoli sia in Parlamento, ove una prima proposta era stata respinta nel 1898, sia nelle diverse sedi locali. Non c'era soltanto l'antagonismo fra socialisti e liberali quanto, forse ancor più acuto, quello fra liberisti e liberali, ovvero fra l'area mercantilista del pensiero liberale e quella più umanista e sociale della stessa scuola, ispirata quest'ultima alle più recenti e moderne iniziative del liberismo riformista anglosassone che, nell'epoca vittoriana, aveva

dovuto superare le forti ostilità di monopoli e grandi compagnie private. Il vivace dibattito parlamentare svoltosi nel 1902 alla Camera dei Deputati sulla proposta presentata da Giolitti, ripreso nel successivo cap. 1, non si esaurì infatti in quella sede. Nel 1907, in occasione della municipalizzazione dell'energia elettrica, nel Consiglio Comunale di Torino l'opposizione non fu meno battagliera e pressante, ispirata da quella parte di associazioni e movimenti sostenuti anch'essi dalle compagnie produttrici; analoghi conflitti accompagnarono la municipalizzazione dei trasporti e, alcuni anni dopo, anche la assunzione in proprio, sempre a Torino, dell'approvvigionamento di acqua potabile.

Probabilmente il ruolo avuto dalle aziende municipali agli inizi del '900 ed in quelli successivi non è stato ancora sufficientemente indagato dalla storiografia maggiore, così come quello di molte amministrazioni locali che, con iniziative inedite e coraggiose in quel campo, seppero marcare lo sviluppo dell'economia e dell'industria dei loro territori, interagendo competitivamente e talvolta indirizzando il ceto imprenditoriale emergente. Come vedremo, la storia di Torino di quel periodo fu caratterizzata dalla vitalità delle amministrazioni liberali presiedute da Secondo Frola e, successivamente, da Teofilo Rossi, animate dalle migliori menti scientifiche, sociali e culturali della città che seppero tradurre le sfide della sua trasformazione in scelte politiche, programmatiche, economiche ed amministrative tali da segnare in profondità i decenni successivi.

In un epoca quale quella attuale che vede il pensiero liberale e riformista di inizio '900 soccombere dinnanzi ai postulati elementari del moderno neoliberismo, non deve dunque apparire anacronistico riflettere sugli elementi di rottura fra liberalismo classico e liberalismo di mercato, tutt'ora irrisolti nel dibattito sui "principi ordinatori" che regolano la società. Se questi principi debbano cioè essere declinati al singolare e calibrati sul singolo individuo ovvero se dobbiamo invece declinarli al plurale, su una moltitudine di individui e, dunque, sulla società costituita da quegli stessi individui: *"Pensiamo, in altri termini, che esista un unico principio ordinatore fondato sui meccanismi del mercato o pensiamo che in una società complessa, fondata su istituzioni, non debba piuttosto esserci una molteplicità di principi ordinatori, fra i quali quelli del mercato sono una parte soltanto, ancorché rilevante?"* ([3]).

A Collegno, molti anni dopo, all'avvio cioè della trasformazione sociale, economica ed industriale degli anni '60, così come avvenuto anni prima a Torino, un altro grande sindaco avrebbe saputo intravedere nella questione

[3]) Marcello Messori nel dibattito "E' liberale il liberismo?", svoltosi a Roma il 18.10.2012, su https://www.youtube.com/watch?v=ye31z2GH930 minuto 1:03:50

ambientale, in largo anticipo rispetto alla sensibilità collettiva dell'epoca, il cardine dello sviluppo equilibrato del territorio in un più vasto interesse pubblico generale. Ruggero Bertotti nel 1961 assunse quella carica con un discorso di insediamento improntato sulle responsabilità della pubblica amministrazione intese ben oltre l'attività ordinaria, e sulla indifferibile urgenza di affrontare quello sviluppo con misure adeguate a garantirne una crescita compatibile con l'ambiente. Al primo punto del suo programma vi era infatti la realizzazione delle fognature e dell'impianto di depurazione sulla Dora che, più tardi, avrebbe dato vita al Consorzio Intercomunale di Igiene Urbana, la odierna società per azioni Cidiu.

Era inevitabile che, nel corso degli anni, la lungimiranza del pensiero di Bertotti si imponesse ad altri Comuni e ad altri sindaci, estendendosi a macchia d'olio anche a dispetto delle diverse ispirazioni politiche, via via supportata dalle capacità manageriali di una società pubblica, il Cidiu, sempre ben consapevole di doversi misurare con le eccellenze industriali presenti in quella zona. Molte di quelle industrie, infatti, ancora oggi rappresentano i simboli storici dell'ingegnosità creativa italiana e, sia pur limitatamente alle città di Rivoli, Collegno e Grugliasco, abbiamo ritenuto di doverne ricordare alcune nel capitolo dedicato alla zona Ovest, protagoniste indiscusse dello sviluppo nazionale, antiche o recenti oppure scomparse o trasferitesi altrove, senza per altro che se ne sia perso il ricordo.

La nostra storia racconta di un azienda tutt'ora operosa, ben radicata sul suo territorio, che ha saputo attraversare le insidie degli anni mantenendo inalterata la propria fisionomia esclusivamente pubblica, senza sussidi o salvataggi di sorta; non spetta certo al Cidiu giudicare se stesso, quanto piuttosto consentire ad altri la possibilità di esprimere un proprio giudizio, attraverso spunti di confronto cui questo libro intende contribuire. E se la storia di una azienda è storia di obiettivi raggiunti e realizzati, anche le ambizioni invano perseguite ed irrealizzate non sono meno importanti poiché, nella normale attività quotidiana, costituiscono l'alimento di quell'ansia di crescita senza la quale qualsiasi azienda è destinata inevitabilmente a regredire.

Questo libro è dedicato a tutte le persone del Cidiu che, nel corso di oltre quarantacinque anni ed in ogni ruolo, ne hanno consentito i successi e superato le sconfitte.

L'Autore

Torino, 23 Giugno 2018

CAPITOLO 1

La Legge 103 del 1903

Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni

1. Antefatti

La storia delle aziende pubbliche locali ha inizio, nel nostro Paese, con la legge 103 del 29 marzo 1903 proposta e voluta da Giovanni Giolitti, ministro nel governo di Giuseppe Zanardelli, legge con la quale veniva riconosciuta ai Comuni la facoltà di assumere direttamente l'impianto e la gestione dei servizi pubblici locali, più di recente definiti "di rilevanza economica ed industriale".

Erano trascorsi otto lustri dall'Unità d'Italia ed in quegli anni la migrazione della popolazione dalla campagna verso le città aveva portato la percentuale dei residenti nei centri urbani, superiori ai ventimila abitanti, dal 19,6% del 1861 al 28,1% nel 1901; il numero dei comuni con una popolazione tra cinquanta e centomila abitanti era più che raddoppiato - soltanto 12 nel 1861, 25 nel 1901 ([4]) - e lo stesso fenomeno si era verificato relativamente a quelle città superiori a duecentomila abitanti, cresciute da tre a sette ([5]). La necessità di disporre di sistemi territoriali attrezzati e adeguati allo sviluppo urbano e all'ammodernamento dell'apparato produttivo, era dunque avvertita soprattutto nelle grandi città e nelle zone ove le attività manifatturiere ed industriali manifestavano segni di sviluppo più intensi. Nel decennio 1891-1901 le città italiane avevano aumentato notevolmente la popolazione; in particolare Roma del 54%, Milano del 43%, Torino del 32%, Palermo del 27%, Napoli del 14% ([6]). Queste città si erano venute a trovare in prima linea nei processi di crescita in atto nel nostro Paese, riassumibili in estrema sintesi come segue, prima dell'entrata in vigore della legge 103:

abitanti	1871: 28 milioni	1901: 33 milioni
operai dell'industria	1876: 500 mila	1900: 3 milioni
produzione di ferro	1871: 38.000 ton.	1900: 190.000 ton.
energia elettrica	1883: 1 mln di kWh	1900: 160 mln kWh

In materia di gestione decentrata del territorio, a queste complesse, incal-

[4]) Fabio Rugge, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione,* Giuffré, 1985

[5]) A Napoli, Roma e Torino si erano infatti aggiunte Milano, Palermo Genova e Firenze

[6]) Bruno Spadoni, *L'evoluzione istituzionale e organizzativa dei servizi pubblici locali dalla municipalizzazione alla liberalizzazione* - ISSiRFA-CNR

zanti e convulse trasformazioni continuava tuttavia a far fronte, come già detto nell'*Introduzione*, la Legge Comunale e Provinciale del 1865 ([7]) che altro non era se non una estensione della normativa sabauda al neonato Regno d'Italia, di gran lunga deficitaria rispetto all'incalzare della crescita delle comunità locali e delle loro amministrazioni cui conferiva un ruolo esclusivamente burocratico, per l'esercizio di funzioni amministrative correnti delegate dallo Stato. L'impronta di un modello di governo del territorio appena sufficiente per un piccolo Regno non poteva certamente reggere di fronte alle esigenze di una grande nazione ed infatti, già prima della stessa legge 103, pur nelle ristrettezze dell'accentramento fiscale dello Stato, molti Comuni avevano in autonomia affrontato la crescente domanda di servizi primari, intervenendo in prima persona in talune occasioni ed attraverso lo strumento della concessione ai privati in altre, per far fronte agli investimenti necessari alla realizzazione di impianti ed infrastrutture complesse. In quegli anni erano state comunque adottate norme integrative tali per cui possiamo considerare "*l'approdo finale della legge 103 alle due Camere la conclusione di un iter lungo e laborioso che trovava il suo punto di partenza in norme molto antecedenti rispetto alla legge stessa. Non si deve infatti pensare che quando si pose il problema di disciplinare legislativamente la municipalizzazione nel 1902, esso fosse un ambito completamente vergine, tale da dar vita ad una esperienza senza precedenti*" ([8]).

Sul finire dell'800, furono soprattutto gli amministratori comunali di schieramenti politici differenti a promuovere i movimenti per l'autonomia locale, con ripetuti convegni ed incontri animati anche dalla partecipazione di alcuni deputati; fra questi, l'esponente socialista Andrea Costa ([9]) che, in contrapposizione alla componente anarco-insurrezionale ed astensionista del proprio partito, al congresso di Bologna del 1888 aveva teorizzato la *"via municipale al socialismo"*, intesa a *"conquistare i poteri pubblici per trasformarli da strumento che oggi è di oppressione e sfruttamento in strumento per l'espropria-*

---

[7]) Legge 20 marzo 1865 n. 2248, rubricata "*Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia",* conosciuta anche come legge Lanza, articolata in n. 6 Allegati: Organizzazione amministrativa dello Stato - Legge Comunale e Provinciale - Pubblica sicurezza - Sanità pubblica - Istituzione del Consiglio di Stato - Contenzioso Amministrativo - Opere Pubbliche

[8]) Luca Bertelle *"Le origini della municipalizzazione in Italia: lo sviluppo della legislazione (1903 - 1925)"* – Tesi di Laurea (a.a. 2000-2001) pag. 51 e segg.

[9]) Andrea Costa (Imola, 30 novembre 1851 - 19 gennaio 1910), deputato del Partito Socialista.

zione economica e politica della classe dominante" ([10]). Dopo alcuni precedenti ed infruttuosi tentativi, nell'ottobre del 1901 a Parma si costituì l'Associazione dei Comuni Italiani, cui ben presto aderirono 1200 amministrazioni locali di differente ispirazione politica ([11]), con il chiaro intento di costituire un punto di riferimento autorevole nei confronti del potere centrale e dando vita a quella che, con felice intuizione, l'economista Giovanni Montemartini (cfr. nota 16) avrebbe definito *"la primavera municipale in Italia".*

Se il programma socialista prevedeva l'obiettivo di *"impadronirsi dei Comuni mediante viva partecipazione alle elezioni in genere, alle amministrative in specie"* per dar vita ad amministrazioni locali *"volte al vantaggio delle classi popolari ed alla promozione di un avvenire economico e sociale migliore"* ([12]), anche negli ambienti liberali del nostro Paese stava maturando la consapevolezza di dover colmare un vuoto normativo attraverso più moderne regole amministrative ed organizzative degli enti locali. Il modello era costituito da quanto già in corso nell'Inghilterra vittoriana ove, in materia di gestione diretta dei servizi, alle concessioni in capo ad operatori privati stavano via via subentrando le gestioni dirette da parte delle pubbliche amministrazioni. Si era infatti coscienti che l'altra formula non era in grado di assicurare uno sviluppo equilibrato della rete di servizi stessi, così come si era altresì consapevoli che i cospicui investimenti necessari non potevano essere attinti esclusivamente sul mercato finanziario privato, a scapito del ribaltamento dei relativi oneri sull'utente finale e con il rischio, fra l'altro, di dover poi soggiacere alla comparsa di forme monopolistiche tutt'altro che coerenti con l'esigenza di un mercato libero ed accessibile, sottoposto alle regole della domanda e dell'offerta.

Fino al 1870 soltanto Genova, Vercelli, Brescia, Rovigo, La Spezia e Cesena disponevano di un pubblico servizio del gas. Successivamente, in particolare dopo il 1880, l'ambito di intervento si estese ad altre attività, quali gli acquedotti (Spoleto, Udine, Terni, Vercelli), i trasporti urbani (nel 1895 a Genova fu costituita una apposita società mista a partecipazione comunale), le centrali elettriche (Brescia nel 1893 e Verona nel 1898). Contrariamente a quanto comunemente si ritiene, le prime concrete realizzazioni non ebbero una con-

[10]) Oscar Gaspari: "Dalla Lega dei comuni socialisti a Legautonomie" – Roma, Edizioni Alisei, 2006, pag. 15

[11]) Alla maggioranza socialista del primo consiglio direttivo del 1901, al congresso di Torino del 1906 subentrò una coalizione di liberali e di cattolici, guidati da Don Sturzo.

[12]) Ettore Rotelli – "L'Autonomia comunale nel socialismo di Andrea Costa" – Bologna, Il Mulino, 1981

notazione politico-ideologica di ispirazione socialista, e l'unico Comune ad adottare motivazioni di quella natura fu Reggio Emilia dove una giunta comprendente i socialisti, pervenuta al governo della città nel 1899, procedette subito alla municipalizzazione del gas, dell'illuminazione e all'istituzione della prima farmacia comunale. Soprattutto l'esempio della Gran Bretagna, campione del modello liberale e conservatore, era considerato per un verso eloquente e per l'altro rassicurante di fronte alla crescente diffusione delle teorie socialiste e collettiviste. In quel paese, infatti, esisteva già da oltre trent'anni una legislazione favorevole all'assunzione diretta dei servizi da parte degli enti locali; ciò aveva permesso la diffusa presenza di aziende municipalizzate, in particolare nel settore della elettricità (circa l'80% del totale), ed in quelli dell'acqua e del gas (50%) che avevano ormai consolidato risultati positivi a vantaggio dei cittadini e delle finanze comunali ([13]).

Per comprendere la rilevanza straordinaria della legge 103, raffrontata con quella Comunale e Provinciale del 1865, è sufficiente leggerne l'art. 1 che elenca i servizi sottoposti e che fornisce altresì un quadro quanto mai stimolante dei compiti e delle responsabilità poste in capo alle municipalità:

"I Comuni possono assumere nei modi stabiliti dal presente testo unico, l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti:

1° costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile;

2° impianto ed esercizio dell'illuminazione pubblica e privata;

3° costruzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti;

4° costruzione ed esercizio di tramvie a trazione animale o meccanica;

5° costruzione ed esercizio di reti telefoniche nel territorio comunale;

6° impianto ed esercizio di farmacie;

7° nettezza pubblica e sgombro di immondizie dalle case;

8° trasporti funebri, anche con diritto di privativa, eccettuati i trasporti dei soci di congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite a tal fine e riconosciute come enti morali;

9° costruzione ed esercizio di molini e di forni normali;

10° costruzione ed esercizio di stabilimenti per la macellazione, anche con diritto di privativa;

11° costruzione ed esercizio di mercati pubblici, anche con diritto di privativa;

12° costruzione ed esercizio di bagni e lavatoi pubblici;

13° fabbrica e vendita del ghiaccio;

[13]) Bruno Spadoni – "*I servizi pubblici locali. Dalla municipalizzazione alla liberalizzazione*"- Diritto dei Servizi Pubblici – 3 Febbraio 2003

14° costruzione ed esercizio di asili notturni;
15° impianto ed esercizio di omnibus, automobili e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni;
16° produzione e distribuzione di forza motrice idraulica ed elettrica e costruzione degli impianti relativi;
17° pubbliche affissioni, anche con diritto di privativa, eccettuandone sempre i manifesti elettorali e gli atti della pubblica autorità;
18° essiccatoi di granturco e relativi depositi;
19° stabilimento e relativa vendita di semenzai e vivai di viti ed altre piante arboree e fruttifere.
Uguale facoltà è attribuita alle provincie per i servizi di cui ai numeri 4, 5, 15, 16, 18 e 19 e per altri di interesse Provinciale".

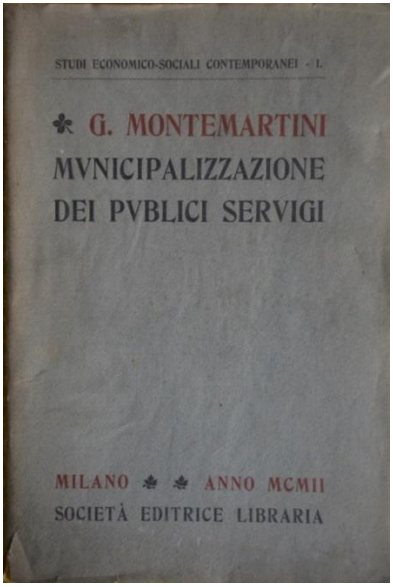
Un ventaglio di possibilità che, attraverso l'autonomia degli enti locali, interpretava la centralità dello Stato come centralità diffusa della pubblica amministrazione, secondo la formula tracciata da Luigi Sturzo ove la autonomia stessa dei Comuni veniva proposta *"entro una precisa concezione teorica relativa al rapporto intercorrente fra lo Stato e gli altri organismi naturali della società"* ([14]); in altre parole, come commenta Andrea Piraino, *"all'interno di una visione nella quale i Comuni, con la loro autonomia, non avrebbero dovuto sostituirsi allo Stato - come poteva suggerire un richiamo retorico alla tradizione medievale – ma costruirlo dal basso attraverso l'esercizio dei propri diritti e nel rispetto, comunque, di un giusto equilibrio fra sfera comunale e sfera statale"* ([15]).

La municipalizzazione dei servizi diventava lo strumento attraverso cui realizzare il decentramento amministrativo tanto caro a Giolitti ed i contenuti innovativi di quella legge divennero, altresì, il terreno unificante di orientamenti politici molto diversi, soprattutto di fronte alla necessità di garantire lo sviluppo della rete di quelli primari e di sottrarne il controllo ai grandi monopoli. Alla crescente moltiplicazione dei bisogni collettivi si era dunque deciso di dare riscontro con mezzi e strumenti pubblici, e non ci si deve dunque stupire se una visione così avanzata della stessa spesa pubblica abbia successivamente prodotto quel "decennio felice" dell'epoca giolittiana, con altre e molteplici

[14]) "Il Programma Municipale", opuscolo edito in occasione del 1° Convegno di Consiglieri Cattolici Siciliani tenuto a Caltanissetta nel Novembre del 1902 – Fonte: *"1915 Luigi Sturzo al vertice dell'Associazione dei Comuni"* – Centro Documentazione e Studi Comuni Italiani ANCI-IFEL
[15]) *"L'autonomismo federale nell'azione e nel pensiero sturziano"* tratto dalla fonte citata in nota 13

conquiste economiche e sociali rese possibili anche dai rapporti instaurati con i socialisti di Filippo Turati.

Fra i principali ispiratori di quella legge vi fu l'economista socialista Giovanni Montemartini ([16]), autorevole teorico delle municipalizzazioni, che aveva elaborato la teoria della *"impresa politica e dell'imprenditore politico"* intuendo che, nell'ambito di una finanza pubblica gestita in una democrazia partecipativa, poteva essere contemplato un soggetto economico e imprenditoriale pubblico non già contrapposto all'impresa privata quanto concorsualmente più idoneo, e forse più naturale, per affrontare le crescenti esigenze collettive.



Nella prefazione al suo trattato (op.cit. in nota 16) egli scrive: *"Quanto all'intervento dello Stato sono giunto a questa conclusione, che liberismo e col-*

[16]) Giovanni Montemartini (1867-1913), docente di economia politica, economista di ispirazione socialista-riformista, teorico della cosiddetta impresa politica e studioso della finanza pubblica, può essere considerato il padre dell'azienda municipalizzata in Italia grazie ad uno dei suoi lavori più importanti: *"Municipalizzazione dei Publici Servigi"*, Società Editrice Libraria, Milano 1902 - cfr. Antonio Di Majo – Paper Univesità Roma-Tre - Settembre 2004 –
http://www.clubeconomia.it/studi/articolo.php?id=313

lettivismo non sono termini che si escludono ma che sono, invece, termini complementari, ambedue aventi uno scopo unico, quello di creare condizioni di libertà nel sistema economico", avvertendo egli stesso la necessità di dover trovare un punto di incontro fra mercantilismo liberista e collettivismo socialista che, fin dall'800, aveva visto contrapporsi e altresì contaminarsi due visioni divergenti dell'economia e dello Stato. Né era sfuggito al dibattito dell'epoca la consapevolezza che la gestione delle aziende municipalizzate poteva diventare anche fonte di equi profitti a sollievo dei contribuenti, secondo una prassi che aveva già dato buon esito proprio nella vicina e conservatrice Inghilterra.
Risultati in tal senso non erano mancati anche in Italia, in quelle amministrazioni locali che, proprio sull'esempio di quelle inglesi, avevano intuito i benefici della redditività delle iniziative industriali nei settori emergenti dell'energia e del trasporti ed avevano deciso di subentrare ai privati ancor prima della legge 103. Vedremo più nel dettaglio i passaggi legislativi che in tempi recenti, su direttive europee, hanno tuttavia indotto il legislatore nazionale a prediligere la liberalizzazione del mercato anche nei servizi gestiti per quasi un secolo in privativa dai Comuni e dalle loro municipalizzate.

Gli argomenti contrari a queste recenti scelte comunitarie di impronta neo-liberista non erano ignoti all'inizio del '900, ed infatti il dibattito avvenuto alla Camera dei Deputati nel Novembre del 1902 ([17]), animato dal vivace confronto fra l'area liberista e quella collettivista, ne affrontò molti aspetti, fin dall'esordio del deputato socialista Borgiani che denunciava il silenzio degli esponenti di quella teoria economica: *"E vero che gli economisti liberisti tacciono; ma perché? Perché, di fronte al monopolio naturale, cosi chiamato, di fronte allo sfruttamento che la Compagnia concessionaria monopolista può fare in danno dei Comuni e quindi di tutte le classi che lo compongono, in questo monopolio che non ha freno nella concorrenza, gli economisti puri, i liberisti, quelli delle armonie sociali, hanno trovato la eccezione alla loro dottrina ed hanno compreso che vi è, per lo meno, un caso in cui la libera concorrenza non esiste ed in cui, come conseguenza, la collettività deve sostituire la azione propria a quella privata… (omissis) perché nei casi di monopoli municipali sono toccate non solo le piccole, ma tutte le borse indistintamente, ed allora tutte le classi, le quali si vedono sfruttate dal monopolio privato, si trovano concordi per liberarsene"* ([18]).

[17]) Camera dei Deputati – Atti parlamentari – XXI Legislatura – 2° sessione – Discussioni – Tornata del 28 Novembre 1902 – pag. 4509 – Discussione sul disegno di legge "Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni".
[18]) ibid. pag. 4060

2. La Relazione alla legge 103

Il dibattito parlamentare fu preceduto dalla presentazione del disegno di legge e della Relazione della Commissione, illustrata alla Camera dal deputato Majorana ([19]) nella seduta del 23 Maggio 1902. Fin dalle prime battute emerse il conflitto fra il liberismo individualista e mercantilista del XVIII-XIX secolo ed il successivo pensiero liberale riformista, inteso come principio etico-politico, più problematico ed umanistico, ben lontano dal condensare le varie forme della libertà umana in quelle delle sole libertà economiche, ed altresì dal considerare interscambiabili le une con le altre ([20]). *"Verso la metà del secolo XIX, dopo il trionfo massimo del liberismo inglese (omissis) era comune coscienza che niente potesse paragonarsi, e molto meno sostituirsi, alla feconda iniziativa privata. Il principio di libertà non appariva meno saldo nei rapporti economici che in quelli politici: la sovrana legge della concorrenza vòlevasi applicare in ogni ordine di attività, come la sola capace di suscitare le necessarie energie produttrici, di equiparare le multiformi condizioni di diritto, di compensare le fatali diseguaglianze di fatto, in omaggio alle preordinate leggi naturali delle armonie sociali"* ([21]).

Sia la Relazione sia il dibattito svoltosi alcuni mesi dopo contengono numerosi riferimenti alle esperienze avviate in Inghilterra ed alle riforme approvate dalla Camera dei Comuni, tanto più significative in quanto promosse, come già osservato, da governi conservatori che non avevano tuttavia avuto timore di contrastare le vocazioni individualiste presenti nel paese, inaugurando un sistema di politiche sociali inteso ad includere le classi deboli. *"Senza tema di errare può affermarsi che il grande problema dell'inizio del secolo XX sia appunto quello di trovare nuove e più acconcie norme per il contemperamento dei diritti dei singoli e della collettività, conformi allo sviluppo della vita sociale moderna così ricca di atteggiamenti, per l'innanzi mai visti e forse neanche sospettati"* ([22]).

---

[19]) Angelo Majorana Calatabiano (Catania il 4.12.1865 – 9.2.1910) - Docente universitario, avvocato, deputato liberale per 4 legislature (1897-1907), dapprima sottosegretario alla finanze e Ministro nei successivi governi Giolitti.

[20]) Si veda, in proposito, *"Studi e note di economia 2/96 – Liberalismo e liberismo – Il confronto Croce-Einaudi"* di Antonio Zanfarino, ordinario di Filosofia della politica all'Università di Firenze.

[21]) Relazione della Commissione sul Disegno di Legge del Ministro degli Interni presentata il 11 Marzo 1902 *"Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni"* - Relatore: deputato Majorana – Verbale della discussione avvenuta il 23 Maggio 1902 – Camera dei Deputati, Atti parlamentari – pagg. 1/2

[22]) ibid. pag. 2

Abbiamo richiamato, in apertura, alcuni dati statistici inerenti gli incrementi demografici nelle grandi città; il fenomeno, come osserva Majorana, manifestava tuttavia un altro aspetto, non soltanto quantitativo: alla progressiva crescita delle città si accompagnava infatti una crescente *"intensificazione della vita urbana"*, con scambio di servizi fra cittadini ed incremento *"qualitativo"* dei bisogni collettivi *"ai quali torna sempre meno facile che gli individui soddisfino da soli e, viceversa, è sempre più necessario che si provveda con mezzi sociali. Le città, quindi, crescono estensivamente ed intensivamente"*, ed è appunto per questa ragione che *"il problema della municipalizzazione dei pubblici servizi rendesi sempre più interessante ed urgente"* ([23]). La consapevolezza che il Comune era l'ente deputato per eccellenza ad assolvere questi compiti è riaffermato nel disegno di legge in discussione in quanto, viene fatto osservare, già implicito nell'elenco *"delle spese obbligatorie che l'art. 175 della legge comunale e provinciale pone a carico dei Comuni"* ([24]) e che Majorana, poco dopo, senza esitazione colloca nel ben più vasto e pregnante ambito "*della distribuzione della ricchezza in cui si incardina tutta la questione sociale"* ([25]).

Traspare senza alcun equivoco l'etica del pensiero liberale, non conciliabile con quello liberista: *"Quando sia superata la pregiudiziale liberista, che afferma l'incapacità degli enti pubblici a sostenere imprese sostanzialmente industriali, queste si possono adottare su larga scala. Ed ancorché abbiano a rendere meno che ai privati, resta sempre – se scelte con accorgimento – tale margine nei loro profitti da assicurare, nella doppia forma suaccennata (o direttamente all'erario comunale, o ai cittadini con diminuzione dei prezzi di consumo), benefici notevoli. Tanto che, quand'anche l'impresa non dovesse essere redditizia, e persino se fosse passiva, vi sarebbe sufficiente compenso nel maggiore e migliore servizio reso al pubblico. Il Comune, infatti, non dovrebbe avere alcuna finalità di lucro ma il solo ideale del bene della convivenza* (omissis). *Che effettivamente le aziende municipalizzate giovino ai consumatori, non fa d'uopo dimostrare. I Comuni, non mossi da spirito di speculazione, possono, meglio di ogni altro, realizzare quella legge economica che Neumann definì: gravitazione dei prezzi verso i costi. Viceversa è pur troppo vero che a tal legge le società concessionarie, forti del monopolio, si sottraggono"* ([26]).

La Relazione anticipa ed affronta anche molte posizioni avverse alla proposta di legge, quali quelle che si soffermano sull'apatia e sul menefreghismo

[23]) ibid. pag. 4
[24]) ibid. pag. 8
[25]) ibid. pag. 9
[26]) ibid. pag. 9

del pubblico impiego, sulla zavorra rappresentata dalle garanzie sindacali, nonché sulla pretesa o inevitabile incompatibilità dei controlli burocratici con il dinamismo delle decisioni aziendali: *"Epperò, quando l'ufficio pubblico vuol trasformarsi in azienda, produce poco e male; ha redditi monchi o disadatti; presto o tardi finisce col rendersi passivo. Il che, a parte altre considerazioni, è la più flagrante contraddizione che possa immaginarsi col carattere industriale che gli si vorrebbe far assumere"* ([27]). Majorana tuttavia non demorde e, considerato che i fatti ed i risultati raggiunti in altri paesi europei e nel nord-America, dati alla mano, dimostrano altro, ribadisce l'attualità della proposta di legge in discussione: *"Possiamo affermare, senza bisogno di ulteriori argomenti, che i fatti depongono a favore della municipalizzazione. Ed anche qui si ripete il noto fenomeno sociologico: la scienza e la legge non precedono, ma seguono i fatti. Bene dimostrò la scuola storica, che di recente ha avuto il più illustre campione in Sumner Maine, che, fra le fonti principali del diritto, prima è la consuetudine, segue la dottrina, ultima è la legge: tutte e tre, poi, adagiansi e svolgonsi sul sostrato della pubblica coscienza"* ([28]).

La stesura del testo della legge pose al legislatore diversi interrogativi e problemi, a partire dalla sua inevitabile ed uniforme applicazione su un territorio costituito da comunità locali disomogenee per dimensioni, cultura, bisogni, economia e capacità di governo. Il tema, dunque, della "classificazione dei Comuni" e, quindi, anche dei servizi da far soggiacere alla legge in misura congrua alla loro classe di appartenenza, venne posto e ampiamente dibattuto in Commissione: "*Qual confronto può farsi fra le grandi città, con parecchie centinaia di migliaia d'abitanti, e le piccole, con poche migliaia appena? E come possonsi adattare le norme delle prime alle seconde, senza cadere in quel grossolano vizio logico e giuridico che fa adottare norme eguali a casi disuguali? Non invano, da Aristotele e Cicerone in poi, si è sempre detto: aequalitas inter aequales; né è un paradosso il soggiungere che l'oltraggio maggiore all'eguaglianza consiste nel dimenticare ch'essa è, sovratutto, proporzione"* ([29]). Opportunamente prevalse la consapevolezza che non si poteva far tutto in un sol colpo e che ad altri e successivi strumenti doveva essere demandata una più adeguata ed evoluta normativa sugli enti locali sulla quale rimodulare, in seguito, anche la legge 103: "*Del resto così impone il sistema sperimentale; la grande dottrina di Erberto Spencer, nella parte che i suoi poderosi critici non sono riusciti a scuotere, insegna che dall'integrazione si passa alla differenzia-*

[27]) ibid. pag. 12
[28]) ibid. pag. 13
[29]) ibid. pag. 16

zione" ([30]).

Per rendere il giusto merito al legislatore dell'epoca riteniamo sia opportuno riferire un altro argomento cui la Commissione dedicò le proprie attenzioni, introducendolo con le stesse parole del Relatore: "*Altro punto, e gravissimo, del quale ci occupammo di proposito, fu quello delle aree fabbricabili. Chi conosce il modo con cui si sono sviluppate le città moderne sa bene quali indecorosi accaparramenti, quali illegittimi lucri sieno stati realizzati da ingordi, ma previggenti, speculatori mediante l'acquisto a vil prezzo delle aree contigue all'abitato e la loro usuraia rivendita"* ([31]). Il tema era stato affrontato con l'intento di consentire ai Comuni l'edificazione di case popolari a basso costo, sul modello, anche in questo caso, di iniziative inglesi assunte fin dalla seconda metà dell'800 e definite da Majorana *"ammaestramenti solenni"*. Ma la legge 103 non poteva essere lo strumento onnicomprensivo delle competenze comunali ancora inevase; era destinata ad altri scopi e la encomiabile passione politica dei membri della Commissione stessa doveva trovare dunque altri sbocchi. La discussione portò alla raccomandazione rivolta alla Camera stessa affinché ai Comuni venisse data facoltà di espropriazione per pubblica utilità delle aree fabbricabili destinate appunto alla edilizia popolare, da inserirsi in un imminente disegno di legge in materia ([32]).

Nel definire il ruolo e la fisionomia delle municipalizzate, la legge 103 anticipa molte competenze comunali se non, addirittura, il profilo stesso di quella autonomia locale che troveremo ribadito e ulteriormente sviluppato nella successiva legislazione sugli Enti locali stessi ([33]). La consapevolezza che quella legge avrebbe costituito un caposaldo nella nostra legislazione è ben presente sia nella Relazione sia, come vedremo, nel successivo dibattito parlamentare, nel corso del quale vennero enunciati quei principi di "facoltà" e "autodisciplina" che diverranno i cardini della autonomia locale stessa, così come intesa ancora oggi nel nostro Paese. Quella legge tratteggiava, infatti, un'architettura delle autonomie ancora assente nella legislazione nazionale dell'epoca ed anche il legislatore ne avvertiva e ne denunciava esso stesso la carenza, per

[30]) ibid. pag. 17

[31]) ibid. pag. 36

[32]) Il 31 Maggio del 1903, poco dopo la legge 103, veniva infatti approvata la legge n. 254 sulle case popolari.

[33]) Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale R.D. 3 Marzo 1934 n. 383 (vedi all'art. 79 punto n. 12); Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali" (vedi agli artt. 22 e 23); Legge 15 marzo 1997 n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" (art. 4)

quanto quel disegno fosse ben presente nelle sue intenzioni.

Voluta anche per offrire ai Comuni nuove risorse finanziarie, il dibattito attorno alla legge 103 non trascurò di fornire indicazioni sulla gestione degli utili delle aziende municipalizzate e, naturalmente, sui modi per far fronte anche alle eventuali perdite d'esercizio: se gli utili dovessero essere destinati ad alimentare le casse comunali ovvero se dovessero essere impiegati per ridurre tasse e tariffe. Così come la municipalizzazione dei pubblici servizi era una facoltà lasciata ai Comuni, altrettanto a loro ed alla loro autonomia si decise di demandare la scelta sull'uso delle risorse che ne sarebbero derivate; non potevano viceversa non essere a carico dei medesimi, senza alcuna esitazione, le eventuali perdite di esercizio da coprire con appositi stanziamenti nella parte straordinaria del bilancio comunale ([34]).

Il sigillo allo spessore riformatore di quel disegno di legge venne infine posto da un'ultima, straordinaria misura voluta dalla Commissione, prevista a conclusione dell'iter procedurale prescritto per la creazione di una azienda municipalizzata, il referendum popolare: *"La grande maggioranza della vostra Commissione è lietissima di proporvi l'approvazione dell'articolo 13, con cui si dispone che, dopo il parere favorevole della Commissione Reale, la deliberazione del Consiglio comunale sia sottoposta al voto di tutti gli elettori. In tal modo il principio del referendum entra, finalmente, nella nostra legislazione*" ([35]).

3. La discussione in aula

Il dibattito parlamentare si svolse nelle sedute dal 26 Novembre del 1902 al successivo 6 Dicembre ([36]) e non mancarono, come prevedibile, interventi critici per altro attuali ancora oggi, per esempio da parte del deputato Scalini che aveva riferito di come, in Inghilterra, la municipalizzazione dei servizi avesse provocato un incremento dell'indebitamento dei Comuni di sette miliardi e mezzo e concludeva il suo intervento preconizzando, fra gli effetti della legge, la creazione di una *"nuova e grande macchina burocratica"* ([37]). Né venne a mancare un serrato confronto fra "individualismo" e "collettivismo" che traeva spunto dal dibattito politico-economico in atto in tutto il mondo occidentale, talvolta con battute e considerazioni anche ironiche come quella dell'economista e politico laburista inglese Sidney Webb, all'epoca molto citata e rife-

[34]) cfr. alla pag. 37 del testo richiamato in nota 21
[35]) ibid. alla pag 43
[36]) Nella presente ricerca si è attinto da "Atti del Parlamento – Legislatura XXI – 2° sessione – Discussioni – Tornate dal 26 al 29 Novembre 1902 http://storia.camera.it/#nav
[37]) ibid. pag. 4070

rita in aula dal deputato Guido Fusinato ([38]): *«Il consigliere comunale individualista cammina sopra il selciato municipale, illuminato da lampioni a gas municipale, e scopato da spazzini municipali con acqua municipale; guarda che ora è nell'orologio municipale che sta sopra il mercato municipale, e vede che è ancora troppo presto per andare incontro ai suoi figli, che devono uscire dalla scuola municipale che sta a fianco dell'ospedale municipale. Egli approfitta allora del telefono municipale per avvertirli di non passare per il giardino municipale, ma di adoperare la tramvia municipale, per raggiungerlo nella sala di lettura, al Museo e alla Biblioteca municipale, dove ha bisogno di consultare alcune pubblicazioni nazionali per preparare il discorso da pronunziare nella prima tornata del Consiglio municipale nel dibattito sulla nazionalizzazione dei canali e del controllo governativo sulle ferrovie; e frattanto esclamerà: il socialismo, o signori, è tal cosa che non vale la pena che un uomo pratico si occupi delle sue fantasie e delle sue assurdità.»* ([39]).

Abbiamo visto come, anche in seguito a talune modifiche introdotte nella legge del 1865, molti Comuni avevano assunto decisioni in materia di servizi pubblici, approvate dagli organi di controllo e dunque legittime. Questa sorta di autonomia imprecisata e riconosciuta nei fatti, aveva in qualche modo illuso alcuni politici ed amministratori contrari alla nuova legge, considerata più restrittiva rispetto alla libertà d'azione genericamente concessa, o presunta tale, dall'assenza di una specifica normativa. Fusinato ironizza su questa interpretazione *"che nei servizi municipali non dirò sia anarchica, ma è certamente extravagante"*, e prosegue il proprio intervento con dati e resoconti autorevoli sui risultati raggiunti dalle municipalizzate, uno per tutti quello in cui cita l'esito di una inchiesta americana del 1899 effettuata nei settori del gas, acqua ed elettricità. *"Ricerca estremamente difficile e delicata, che richiede una grande avvedutezza e una straordinaria circospezione per rendere omogenei i dati, per eguagliare i criteri contabili e gli elementi così svariati del costo di produzione (omissis). Il merito dell'inchiesta americana è di rispondere ai dubbi non con le parole, ma con le cifre, giungendo a questo importantissimo resultato: che il costo medio di produzione per ognuna delle tre ricordate industrie, è inferiore nelle aziende municipali che nelle aziende private"* ([40]).

Nel suo lungo intervento non tralascia il tema della corruzione nelle pub-

[38]) Guido Fusinato (Castelfranco Veneto 15.2.1860 - Schio 22.9.1914) - Laurea in Giurisprudenza - Docente universitario - Avvocato, Ministro della Pubblica Istruzione nel governo Giolitti III (fonte: Portale Storico Camera dei Deputati)
[39]) pag. 3987 (cfr. nota 17)
[40]) ibid. pag. 3991

bliche amministrazioni, con la citazione di un non meglio specificato "*scrittore, competentissimo di cose americane, secondo il quale nelle grandi città degli Stati Uniti non vi è un solo esempio di una concessione che sia avvenuta senza che i consiglieri municipali abbiano ricevuto dei compensi pecuniari*" ([41]). Questa constatazione lo porta ad affermare, con rassegnata saggezza: "*D'altronde io non nego la gravità di quella accusa e la eventualità dei pericoli a cui, specialmente in Italia, può esporre la vita comunale. Ma è giusto d'altra parte osservare che di fronte alla eventualità di questi pericoli, sta una sicurezza: la sicurezza, cioè, provata dalla esperienza di tanti paesi, fra cui non ultimo, purtroppo, il nostro, la quale dimostra quale potente strumento di corruzione possano alla loro volta diventare le Compagnie private. Talché, insomma, alla peggio, tirannia per tirannia e corruzione per corruzione, quanto meno, l'una varrà l'altra*" ([42]).

Sempre Fusinato fornisce la chiave di lettura della legge 103 intesa come motore per lo sviluppo dell'iniziativa dei Comuni e del loro riscatto, allorché affronta le obiezioni sull'inefficienza dei Comuni stessi e dei loro apparati, consapevole che in aula gli proverranno da più parti: *"Ma ad un ordine più elevato di considerazioni io voglio salire. Perocché, in sostanza, con parole meno complicate, quella obiezione si riduce, insomma, ad una scarsa fiducia nelle attitudini del Comune italiano, ad una scarsa fiducia nell'onestà e nella capacità degli uomini che lo amministrano. Ma, onorevoli colleghi, se veramente il nostro Comune conduce una vita così povera e stanca, se esso trascina così svogliatamente il carro della sua burocratica organizzazione, di chi è gran parte colpa, se non di tutti i nostri ordinamenti politici ed amministrativi, che lo hanno ridotto a poco più di una semplice circoscrizione amministrativa, ad un esattore d'imposte, ad un arido e malinconico registratore di nascite, di matrimoni e di morti, fiaccandone ogni vigore, atrofizzandone le vitali funzioni, umiliandolo con una incessante tutela, come un minore od un interdetto? Uno spirito nuovo di risveglio penetra ovunque nella vita dei nostri Comuni, ai quali si schiudono nuovi compiti e nuove attività sociali. Si vuole che anche il Comune partecipi più largamente a questo fermento di vita, che agita e scuote le vecchie forme economiche e giuridiche, per trasformarle*" ([43]).

All'accusa che la municipalizzazione dei servizi adottata per incrementare le entrate comunali avrebbe potuto tradursi in un vero e proprio sistema di tassazione indiretta sui consumi, tanto più intollerabile su quelli di prima ne-

[41]) ibid. pag. 3992
[42]) ibid. pag. 3992
[43]) ibid. pag. 3993

cessità come l'acqua, ribatte ancora Fusinato*: "Che, teoricamente, il profitto ricavato dal servizio della municipalizzazione si risolva in un tributo indiretto sui consumi, non v'è dubbio. Ma si dimentica di osservare che questa imposta esiste già oggidì: soltanto che essa, presentemente, non viene percepita dal Comune (che in ogni modo la riverserebbe a scopo di pubblico interesse) ma da società private nel loro interesse particolare. In altre parole, si tratta bensì di istituire una nuova imposta; ma una nuova imposta che non verrà pagata dai contribuenti con nuovi sacrifici, ma che sarà invece costituita con il cumulo dei dividendi sottratti agli azionisti"* ([44]).

Anche nelle sedute successive il tema della legittimità o meno degli utili nelle aziende municipalizzati fu riproposto da alcuni oratori; per tutti, citiamo ancora il deputato Frascara nel suo intervento del 28 Novembre 1902: "*Orbene, ne viene da questo fatto che si debba assolutamente impedire ai Comuni di ottenere utili con le pubbliche imprese? Io credo di no, poiché certamente i vantaggi delle pubbliche imprese sono tali che esse convengono alla generalità della popolazione indipendentemente dal concetto degli utili o non utili. Se poi questi utili vengono fatti in modo da non gravare troppo la mano sui consumatori, per qual ragione non deve un Municipio preferire questa imposta ad un'altra qualunque? A me pare ovvia la risposta; occorrono soltanto provvedimenti moderatori. Provvedimenti simili a quelli che furono attuati in Inghilterra e negli Stati Uniti per determinate industrie: disponendo cioè che, quando gli utili delle industrie abbiano servito all'ammortamento del capitale e all'interesse del medesimo, quando abbiano servito a costituire una riserva per le eventualità straordinarie, debbano poi gli altri utili servire unicamente ad uno di questi tre scopi: o ribasso delle tariffe, o degressione delle medesime, oppure diminuzione di altre imposte di consumo"* ([45]).

Altro argomento più volte affrontato fu quello della concorrenza fra pubblico e privato, attorno al quale non mancarono esortazioni puntuali sul carattere che la municipalizzazione dei servizi avrebbe dovuto assumere nella gestione delle aziende da parte dei Comuni, come suggerito dal deputato Alessio nella seduta del 27 Novembre: "*Se noi vogliamo assicurare ai Municipii delle aziende fruttuose non dobbiamo dimenticare che esse non debbono abbandonare il loro carattere industriale. Esse debbono conservare quella elasticità che è propria della industria. Se voi introducete* (nella loro gestione) *in qualche modo la routine amministrativa, voi ammazzate anticipatamente*

[44]) ibid. pag. 3995
[45]) ibid. pag. 4072

questo bambino, che avete fatto nascere con tanta fatica" ([46]).

Ignorando questo monito, molti anni dopo le normative comunitarie ebbero buon gioco nel mettere un freno all'espansione delle aziende municipalizzate, in nome del primato taumaturgico della libera concorrenza, introducendo nel 1999 il principio del cosiddetto "controllo analogo" sulle società pubbliche, quale limite non valicabile per la concessione diretta dei "servizi in house" gestiti in privativa dagli enti locali ([47]). Vedremo in seguito, più nel dettaglio e nel bene e nel male, quali sono stati gli effetti di queste misure di controllo, senz'altro dovute ma via via interpretate in modo sempre più restrittivo, con svariati strumenti legislativi sino, appunto, alla sentenza Teckal ([48]) ed altre successive sentenze, prodotte in ambito nazionale e comunitario.

All'inizio del '900 la legge 103 doveva sovraintendere ad un altro ambizioso progetto, quello della radicale mutazione della fisionomia del Comune, invocata da tempo, che trova il suo più esplicito sostenitore nel deputato Alessio ([49]), oltre allo stesso Giolitti come vedremo in seguito: *"Il Comune muta il suo carattere, esso abbandona la sua veste alquanto arretrata ed assume una intonazione più moderna..... Il Comune diventa l'organo della collettività e più nettamente tende a soddisfarne i bisogni locali..... È inoltre evidente che, con questo disegno di legge, la legislazione tende a realizzare un concetto che si manifesta in tutti gli Stati di Europa, quello, cioè, per cui la vita municipale si stacca sempre più dalla vita dello Stato"* ([50]).

Sarà ancora il relatore Majorana, nella sua replica conclusiva, a puntualizzare e riassumere i principi ispiratori di quella legge e le preoccupazioni emer-

---

[46]) ibid. pag. 4026

[47]) Formulato ed introdotto nella giurisprudenza comunitaria con la sentenza "Teckal" del 18.11.1999, con questo principio la Corte di Giustizia europea ha delineato le condizioni in base alle quali una amministrazione pubblica può procedere all'affidamento di un servizio senza dover ricorrere a gara d'appalto chiarendo che, ancorché la controparte contrattuale sia un'entità giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice, ciò può avvenire *"qualora l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano"*.

[48]) cfr. cap. 6 paragr. 1.3

[49]) Giulio Alessio (1853-1940), deputato dal 1897, accademico dei Lincei dal 1916, nel 1925 fu tra i firmatari del Manifesto degli intellettuali antifascisti di Benedetto Croce, redatto in risposta al documento di adesione al regime pubblicato dal filosofo Giovanni Gentile.

[50]) pag. 4023 (cfr. nota 16)

se durante il dibattito: "*Or qual è l'ufficio della legge? Non quello di imporre, né precludere, le occasioni propizie alla municipalizzazione, bensì quello di fornire criteri ed indicazioni, le quali servano di guida e misura per l'esercizio delle facoltà o podestà discrezionali in cui la stessa legge si impernia. Se questa portasse la municipalizzazione obbligatoria, comprenderei le critiche; ma, essendo una legge in gran parte facoltativa, io credo che non solo non offendiamo alcun principio di tecnica giuridica, ma diamo invece prova solenne di informarci alle speciali condizioni di fatto, mutabili, mutabilissime anzi, dell'economia del Paese, col dare ai Comuni delle indicazioni entro cui si possa la loro attività svolgere*" ([51]).

Nelle sue conclusioni non tralascia, infine, di tratteggiare i limiti concreti della legge quando mette in guardia dal pericolo di una *"municipalizzazione per la municipalizzazione"*, cioè fine a se stessa, anche ricorrendo alle parole di alcuni oppositori inglesi e americani come Swinton ([52]), che ne parla come di una *"ingombrante e pericolosa ramificazione di impiegati politicanti"*, ovvero Davies che la definisce *"il sistema rovesciato dei trusts"*, oppure ancora Morse *"l'organizzazione delle attività tecnicamente incompetenti"* e Livesey *"un fenomeno di regressione sociale, soffocatore di ogni principio di responsabilità"* ([53]).

4. L'intervento conclusivo di Giolitti

Il nodo centrale del dibattito, quello sull'inefficienza della pubblica amministrazione chiamata a cimentarsi in esperienze superiori alle proprie capacità, nel suo intervento conclusivo viene fin dalle prime battute affrontato anche da Giolitti, Ministro degli Interni ed esponente liberale di spicco. Rivolgendosi alle posizioni degli scettici così riassunte: "*I Comuni sono cattivi amministratori; perciò meglio assai lasciare che amministrino i privati e le Società concessionarie",* senza mezzi termini e con determinazione egli esprime il proprio pensiero: "*Riguardo a questo argomento io credo necessaria una distinzione. Quando si tratta del privato che amministra da sé i propri interessi, io credo realmente si possa ritenerlo superiore a qualunque pubblica amministrazione nell'avvedutezza e in genere nell'amministrar bene. Ma quando si tratta di Società, ci troviamo sempre di fronte ad amministratori che amministrano il danaro altrui, tal quale come gli amministratori comunali. Ed io credo che se in Italia si facesse il conto quanti degli 8000 Comuni hanno amministrato in mo-*

[51]) ibid. pag. 4083
[52]) John Swinton, redattore capo del New York Times, che nel 1880 era stato autore di una storica intervista a Karl Marx
[53]) ibid. pag. 4085

do irregolare e, dall'altra parte, quante Banche, quante Società anonime sono fluite male, probabilmente troveremmo che le imprese industriali, commerciali e bancarie presentano una proporzione di fallimenti e di cattive amministrazioni molto superiore alla proporzione che presentano i Comuni" ([54]).

Anche il fianco scoperto del pensiero liberale nei confronti della ortodossia liberista, arroccata sulla polemica che la legge potesse innescare una sorta di collettivizzazione generalizzata delle attività produttive, viene con grande lucidità risolto da Giolitti in poche, magistrali battute: *"ben disse l'onorevole Alessio, che con questa legge, bene applicata, il Comune assume una veste più moderna e diventa il vero rappresentante, il vero organo della collettività; ma diventa organo della collettività in quanto si riferisce ad interessi collettivi, e quindi in questa legge nulla vi ha che possa, in qualunque modo, ferire i principi fondamentali del nostro diritto, né accogliere la teoria socialista, che noi non ammettiamo, cioè di colpire o la proprietà privata o la libera concorrenza. L'onorevole Papadopoli, che temeva ieri questo indirizzo, si può rassicurare completamente.* ***Noi, qui, non facciamo del socialismo, noi organizziamo gli interessi collettivi e diamo a questi interessi collettivi la loro vera e legittima rappresentanza, cioè il Comune****"* ([55]).

Nelle sue conclusioni, l'allora Ministro degli Interni non si sottrae al desiderio di rendere manifesti i propri principi, forse cedendo un po' alla retorica ma con parole che non possiamo omettere: "*Ora io credo che il progresso di questi ultimi anni sia un gran buon augurio per il nostro paese, perché io ritengo che pochi paesi come l'Italia abbiano bisogno di camminare rapidamente nella via dei progresso per cancellare i resti del suo triste passato. Credo che l'avvenire del nostro paese e la pace interna soprattutto dipenderà principalmente dal modo con cui noi sapremo introdurre in tutta la nostra legislazione il principio della giustizia sociale"* ([56]).

---

[54]) ibid. pag. 4097

[55]) ibid. pag. 4098 – In anni recenti, concetti analoghi sono stati ripresi e sviluppati da Mariana Mazzucato (docente italo-americana all'Università del Sussex): "*Chi è l'imprenditore più audace, l'innovatore più prolifico? Chi finanzia la ricerca che produce le tecnologie più rivoluzionarie? Qual è il motore dinamico di settori come la green economy, le telecomunicazioni, le nanotecnologie, la farmaceutica? Lo Stato. È lo Stato, nelle economie più avanzate, a farsi carico del rischio d'investimento iniziale all'origine delle nuove tecnologie. È lo Stato, attraverso fondi decentralizzati, a finanziare ampiamente lo sviluppo di nuovi prodotti fino alla commercializzazione."* (Lo Stato innovatore – Ed. Laterza, 2014).

[56]) pag. 4104 (cfr. nota 16)

5. Autonomia locale e burocrazia

La storia ci racconta come, in tema di autonomia comunale, le migliori intenzioni del legislatore siano sempre state terreno di scontro-incontro sia fra opposti schieramenti politici, ed anche al loro stesso interno, sia soprattutto fra politica e burocrazia centrale, malgrado non sempre schierate su fronti opposti nella difesa dei privilegi condivisi. La "centralità" rafforza il potere, qualunque esso sia, e già al Congresso ANCI di Torino del 1905 Don Sturzo aveva denunciato *"l'abitudine mentale formata dalla tradizione liberal-centralista e la forma concreta di istituti soverchiatori, di sopraffazioni statali, di interessi politici che impediscono la visione netta ed esatta del Comune moderno, libero nella sua funzione specifica e unito a tutta la nazione nella sua stabilità civile e politica"* ([57]). Tuttavia, più che le alterne vicende del conflitto fra politica e burocrazia, in questa sede ci interessa quello fra autonomia locale e burocrazia, per le inevitabili conseguenze anche sulle aziende municipalizzate e sulla erosione dei loro margini di autonomia, soprattutto se consideriamo che, alla oppressione esercitata dalle strutture amministrative dello Stato, si è poi affiancata anche quella delle Regioni, a dispetto delle aspirazioni dello stesso Don Sturzo, convinto regionalista.

Al Congresso del Partito Popolare Italiano tenuto a Venezia nel mese di Ottobre del 1921, sul tema "*Decentramento amministrativo, le autonomie locali e la costituzione della Regione*", egli aveva infatti sostenuto: **"***Da molti si è creduto finora che le questioni del decentramento amministrativo, dell'autonomia locale e della costituzione della regione fossero da lasciare ai professori ed ai comunalisti, perché l'opinione pubblica e la massa degli uomini esponenti di essa non si sono appassionati a tali problemi; si seguiva in ciò quasi inconsciamente quell'indirizzo che la politica burocratica italiana ha portato come suo speciale compito: svuotare, cioè, l'amministrazione libera ed autonoma di ogni compito specifico, rendere i controlli amministrativi e contabili strumento politico per ridurre a semplice attività soggetta ed attribuita quella che doveva essere manifestazione ed attività amministrativa libera e responsabile"* ([58]).

A quanto pare, tuttavia, anche l'autonomia regionale non si è rivelata sufficiente a tutelare quella comunale se, a distanza di tanti anni, l'argomento è

---

[57]) *"Il V Congresso dei Comuni italiani"* – Torino 1905, pubblicato su *"Rivista municipale"* n. 6 del 1906, pag 134 (tratto da Oscar Gaspari, *"Dalla Lega dei comuni socialisti a Legautonomie"* – Legautonomie – Ed. Alisei, Roma 2006)

[58]) Luigi Sturzo: *"La Regione nella Nazione"* - Capriotti editore - Collezione politica - Roma 21 marzo 1949

quanto mai attuale ed ancor più invasivo, come osserva Luigi Mazzella ([59]) nell'affrontare il tema delle *Authorities* e delle *Agenzie,* ultime e più recenti innovazioni mutuate dalla tradizione anglosassone e sovrapposte al già consistente apparato burocratico nazionale. Introdotte nel nostro ordinamento ed in quello comunitario sul finire dei recenti anni '90, attraverso questa forma di governo molte competenze locali sono state infatti affidate ad enti sovracomunali, deputati a coordinarne la gestione su area vasta e ad uniformare la qualità e l'erogazione di servizi di primario interesse pubblico, con alterne fortune. *"Mettere insieme istituti appartenenti a culture che, sul piano filosofico, sono diametralmente opposte (empirismo pragmatico inglese e idealismo astratto eurocontinentale) non soltanto non è stato sufficiente a svecchiare il nostro sistema burocratico ma, per il modo in cui è stato realizzato in Italia, ha addirittura peggiorato la situazione. Un melange che, applicato al modello continentale della pubblica amministrazione, ha prodotto anche la struttura mastodontica della burocrazia dell'Unione Europea"*.

Per gli effetti provocati sul sistema delle aziende municipalizzate, complici in positivo ed in negativo anche le stesse Regioni, questo argomento tornerà nei nostri prossimi capitoli; tuttavia non possiamo fin d'ora omettere le conclusioni cui giunge impietosamente Mazzella, dalle quali si può dissentire in toto o in parte, quasi coniugandosi direttamente con quanto scriveva Don Sturzo nel 1921 ([60]) e superando sorprendentemente il lasso di tempo intercorso: *"La burocrazia è costituita dall'insieme dei pubblici impiegati il cui strapotere, assunto mediante l'allargamento sempre maggiore delle proprie funzioni, si concentra nell'amministrazione ma non si esaurisce in essa: si estende all'organizzazione di tutti i pubblici uffici di uno Stato. In molti di essi (Italia in primis) comprende anche la giustizia, con una serie di norme astratte, complicate, farraginose e pedantemente applicate, attraverso le quali la burocrazia sottopone i cittadini all'obbedienza e spesso allo scoramento, alla mortificazione, all'umiliazione, al degrado. E ciò per effetto degli ostacoli, degli inciampi delle difficoltà che è in grado di creare nella loro vita corrente*".

Un recente articolo di Sabino Cassese ci consente di concludere queste brevi considerazioni e di riassumere in poche battute il senso dell'oppressione incrociata di un soggetto sull'altro, nell'esercizio a tutti i livelli dell'autonomia "non responsabile" di ciascuno di essi e nel controverso divenire dell'azione

[59]) Luigi Mazzella (Salerno, 1932), già Avvocato Generale dello Stato, Ministro della Funzione Pubblica (2002-2004) e infine Giudice costituzionale – Intervista pubblicata sul sito "Rivoluzione Liberale" il 10 Febbraio 2017.

[60]) cfr. nota 56

pubblica, rivolta in gran parte alla ricerca di gratifiche esclusivamente nella propria perpetuazione: *"Amministrare vuol dire gestire, negoziare, decidere, un'attività complessa che richiede conoscenza ed esperienza, che si impara a svolgere meno sui libri e più attraverso il learning by doing. Limitate o condizionate in ogni modo nei loro poteri di decisione, spesso escluse dalla decisione, le amministrazioni si sono adattate al quieto vivere, a rispettare la forma senza badare alla sostanza, ad aspettare la legge o a seguire i dettati di uno dei troppi controllori; si sono quindi dequotate, hanno perso i tecnici (mentre sono rimasti i burocrati), gestiscono sé stesse piuttosto che gestire lo Stato (tre quarti del personale serve a tener acceso il motore, mentre solo un quarto si preoccupa di far marciare la macchina). Da questa situazione non si esce calando sulle amministrazioni una nuova riforma amministrativa, ma liberandole dai troppi vincoli e dalle troppe minacce dettate dalla cultura del sospetto e coinvolgendole in un processo di rinnovamento che valorizzi e mobiliti i migliori (ce ne sono), rendendoli partecipi della gestione dello Stato"* ([61]).

[61]) Sabino Cassese: *"Le decisioni bloccate - I dirigenti pubblici sotto assedio"* sull'Edicola del "Corriere della Sera" del 30.10.2017).

CAPITOLO 2

Le municipalizzazioni a Torino dall'ottocento al primo dopoguerra

1. La svolta del Sindaco Frola

Pochi mesi dopo aver partecipato alla seduta per l'approvazione della legge 103, il 6 Luglio 1903 il senatore Secondo Frola ([62]) veniva eletto Sindaco di Torino, quasi un passaggio di consegne da un ruolo istituzionale all'altro per il protagonista delle principali municipalizzazioni torinesi degli anni successivi. Nel corso della seconda metà dell'800 la città aveva subìto un incremento della popolazione del 60%, raggiungendo nel 1901 il numero di 330.000 abitanti. Questa crescita non accennava ad arrestarsi: al censimento del 1911 sarebbero infatti aumentati a 427.106 ed i programmi della nuova amministrazione non potevano, pertanto, non essere incentrati sulle infrastrutture e sui servizi urbani fra cui viabilità, trasporti, produzione e distribuzione dell'energia, approvvigionamento dell'acqua, fognature, case popolari, assistenza sanitaria e sociale ([63]).

Il dibattito ideologico sul tema delle municipalizzazioni non si era certamente esaurito con l'approvazione della legge 103 e, come sarebbe avvenuto in altre città, anche a Torino era destinato a svilupparsi nell'aula consigliare con la medesima intensità di contrasti, resi ancor più complessi per le scelte che erano state compiute negli anni precedenti quando tutte le amministrazioni locali si erano mosse nell'ambito delle poche, generiche norme previste dalla Legge Comunale e Provinciale. Sull'ipotesi di procedere alla municipalizzazione di taluni servizi pubblici, quali trasporti ed elettricità, gravavano infatti i vincoli delle concessioni rilasciate in precedenza e la cui scadenza era prevista dopo svariati anni, per lo più attorno al 1920. Ciò non ostante, ricorrendo alla facoltà di riscatto anticipato prevista dalla nuova legge, il neo-sindaco decise

---

[62]) Secondo Frola (27.11.1850–4.03.1929), avvocato, deputato dal 1882 e senatore dal 1900, ricoprì la carica di sindaco dal 1903 al 1909 e, successivamente, dal 1917 al 1919, richiamato in quel ruolo dopo i moti insurrezionali di Torino avvenuti nei giorni dal 22 al 26 Agosto del 1917.

[63]) Come vedremo in seguito, l'urgenza di congiungere il centro con le borgate della periferia era dettata dall'incremento demografico che via via si registrava in queste ultime, cresciute da 56.903 unità nel 1901 a 117.011 nel 1911; un incremento relativo del 105% contro quello di circa il 30% registrato in tutta la città nel medesimo arco di tempo (dati desunti da Enrico Miletto - *Torino: sviluppo industriale e barriere operaie ai primi del '900*, Istituto piemontese per la storia della Resistenza e della società contemporanea, 2002)

di affrontare contemporaneamente due impegnative municipalizzazioni: quella dei trasporti urbani e quella della produzione di energia elettrica che, nei lavori del Consiglio Comunale, si può dire procedettero quasi di pari passo.

2. Il trasporto urbano e le concessioni esistenti

Sul finire dell'800 operavano in città due compagnie tramviarie su rotaia, entrambe con vetture trainate da cavalli, cosiddette rispettivamente la "Belga" e la "Torinese" ([64]), la prima con una concessione della fine del 1874, la seconda subentrata nel 1881 nella concessione rilasciata 10 anni prima all'ingegner Zaverio Avenati ([65]). Malgrado entrambe fossero a titolo gratuito per la durata di trent'anni, in occasione della loro estensione a nuove linee e, soprattutto, in previsione dell'abbandono del traino animale e dell'introduzione del traino meccanizzato, oltre ad una proroga della loro durata al 31 dicembre del 1920 vennero introdotti, nei nuovi contratti, sia il titolo oneroso a carico dei concessionari sia norme su qualità, caratteristiche del servizio e tariffe, nonché su altri vantaggi a favore del Comune che, nelle trattative, aveva avuto buon gioco a stimolare la concorrenza fra le due società. Con i progressi della tecnologia e lo sviluppo di fonti energetiche più moderne era invitabile che anche la meccanizzazione del trasporto urbano torinese venisse investita dell'interesse delle grandi compagnie elettriche europee, altresì in grado di candidarsi per concessioni nel settore specifico della produzione di elettricità per altri usi.

Nell'Aprile del 1895 la società Schuckert di Norimberga ([66]) si propose sia per la trazione elettrica sia per l'illuminazione pubblica, con il progetto di una stazione di produzione alimentata dalle acque del Canale Michelotti, dimensionata anche per eventuali usi industriali; la Giunta non poteva tuttavia ignorare le due concessioni già esistenti, malgrado le trattative con le rispettive società per la trasformazione dal traino animale a quello meccanizzato proseguissero a rilento. Oltre all'ammodernamento di quelle esistenti, a destare interesse a livello europeo vi era, comunque, la necessità di creare nuove linee tramviarie e l'anno successivo si presentò sulla scena torinese un altro ragguardevole soggetto, la Società Siemens e Halske di Berlino ([67]), conces-

[64]) Si trattava della Società Generale dei Tramways, costituitasi a Bruxelles nel 1874, e della Società Anonima Torinese dei Tramways, costituitasi a Torino nel 1881.

[65]) *"1895-1907. Politiche della municipalizzazione: la nascita di AEM, ATM, IACP"* a cura di Stefano Musso – Consiglio Comunale di Torino, 2007

[66]) Sorta nel 1874, operava nel settore dell'elettromeccanica.

[67]) Costruttrice nel 1881 del primo tram elettrico al mondo, questa società stava fra l'altro sviluppando, a livello sperimentale, anche il trasporto con i filobus.

sionaria dei trasporti nella stessa Berlino ed a Vienna, con una proposta tecnico-economica che destò molto interesse in Comune. La Belga e la Torinese reagirono stringendo un reciproco patto d'intesa e, pur senza fondersi, confluirono sotto una sola Direzione Generale dando vita, di fatto, ad una sorta di monopolio e coinvolgendo nei loro progetti anche la Schuckert, soprattutto per la tecnologia di cui disponeva nella produzione idroelettrica.

Su Torino incombeva l'organizzazione della Esposizione generale del 1898 per il cinquantenario dello Statuto albertino e la Città intendeva presentarsi per tempo e nel modo migliore: l'idea di introdurre un nuovo attore, fra l'altro del calibro dell'ultima arrivata, fu dunque accolta di buon grado dalla Amministrazione comunale che si predispose a ripartire salomonicamente vecchie e nuove linee. La Società Siemens e Halske aveva, fra l'altro, dato vita ad una controllata italiana, la Società Alta Italia Elettricità (SAIE), destinata ad operare nel campo della produzione di energia elettrica, alla cui creazione presero parte, fra gli altri, anche numerosi industriali tessili di origine svizzero-tedesca, già da alcuni anni insediati nel torinese: Abegg, Bass, Bosio, De Planta, Kuster ([68]). Forti del valore legale delle concessioni in atto, valide come già detto fino al 1920, grazie anche al sostegno della Schuckert le controproposte della Belga e della Torinese questa volta non si fecero attendere ([69]). A rendere più complicate le scelte si era aggiunto il vasto panorama delle diverse opzioni tecniche, all'epoca già sperimentate in altre città europee: trazione elettrica con alimentazione interrata, trazione elettrica con alimentazione aerea, trazione con motrici dotate di accumulatori, trazione mediante aria compressa accumulata sulla motrice in apposito serbatoio, trazione a vapore nonché soluzioni miste fra alcuni dei sistemi elencati.

All'inizio del 1896 il Comune nominò una commissione di esperti presieduta da Galileo Ferraris ([70]) che, sei mesi dopo, presentò le proprie conclusioni ([71]) suggerendo senza esitazione la trazione elettrica con filo aereo. Pronta per essere discussa in Consiglio, la concessione delle nuove linee tramviarie venne tuttavia intralciata da un'ulteriore offerta presentata in extremis dalla Allge-

[68]) Ivan Balbo, *"Torino oltre la crisi"*, Il Mulino, Urbino 2007 – pag. 180).

[69]) *"GTT – Una breve storia dell'azienda dall'ATM ad oggi"* a cura di Martino Nigra, testo disponibile su Internet

[70]) Lo scienziato di Livorno Piemonte fu anche consigliere comunale nel capoluogo subalpino, dal maggio del 1887 fino alla morte (1897).

[71]) Archivio Storico della Citta di Torino*: "Comune di Torino – Relazione della Commissione tecnica nominata dal Commissario regio della Città di Torino, per riferire su alcuni progetti presentati al Municipio riguardanti la Trazione meccanica delle tramvie, l'Illuminazione pubblica e la Forza motrice*".

meine Electrizitat Gesellschaft ([72]), un'altra società tedesca che godeva di un vasto credito internazionale e la cui proposta apparve anch'essa molto interessante sotto il profilo tecnico ed economico; la concorrenza produceva indubbiamente i propri frutti. L'incursione della AEG costrinse il Sindaco Rignon ([73]) ad accogliere la richiesta di rinvio della delibera e ad inoltrare alle quattro società l'invito urgente a formalizzare definitivamente le loro proposte, rispettivamente per l'elettrificazione delle vecchie linee e l'impianto di sette nuovi percorsi alla Belga ed alla Torinese e di ulteriori otto nuove linee alle due tedesche. Queste ultime rilanciarono sulle rispettive precedenti offerte mentre le altre due mantennero inalterate le loro proposte.

La discussione in Consiglio richiese tempo; oltre alla difficoltà di districarsi fra le complesse clausole economico-normative di vecchie e nuove concessioni, permaneva infatti una fondata incertezza fra le diverse soluzioni tecniche elencate in precedenza, quasi tutte presenti in misura varia nei progetti presentati dalle società. Nel dibattito erano stati fatti, inoltre, numerosi riferimenti a scelte compiute in altre città italiane come Milano, ove il Comune aveva affidato il servizio alla Edison, oppure Genova che aveva scelto proprio la AEG, e soprattutto al fatto che quelle amministrazioni si erano avvalse di un solo gestore, scelta di metodo che non poteva non essere condivisa anche da schieramenti trasversali, considerato soprattutto che il consigliere Galileo Ferraris ne era l'autorevole alfiere. Anche la richiesta della durata trentennale delle concessioni aveva sollevato un acceso dibattito; non erano ancora in vigore le norme sul riscatto anticipato ed alcune sentenze, sfavorevoli a Comuni che vi avevano fatto ricorso, destavano molta preoccupazione in quei consiglieri che auspicavano, attraverso quello strumento, la possibilità di anticipare l'unificazione della rete prima della scadenza dei contratti. Ma questa ipotesi significava anche perdere i presunti vantaggi della concorrenza fra gestori differenti ed il Sindaco riuscì, infine, a condurre in porto la delibera predisponendo la suddivisione del trasporto tramviario in tre tranche: due già vincolate dalle precedenti concessioni che, per gli accordi nel frattempo intercorsi, vedeva fra l'altro partecipe anche la Schuckert di Norimberga, mentre per la terza, riferita a otto nuove linee, nel dicembre 1896 veniva accolta l'offerta della Società Alta Italia, la nuova controllata creata apposta dalla Siemens & Halske

[72]) La AEG, nata a Berlino nel 1883 per la produzione di energia, si sviluppò rapidamente anche nei settori collaterali dell'elettromeccanica e dei trasporti divenendo in pochi anni una delle maggiori al mondo.

[73]) Felice Rignon (1829-1914), a più riprese Sindaco di Torino fra cui il periodo compreso da giugno 1895 ad aprile del 1898

di Berlino. In altri termini, due cordate facenti capo entrambe a società tedesche che nel 1903 si sarebbero poi fuse in un unico grande gruppo europeo.

3. La municipalizzazione del trasporto urbano

Alcuni anni dopo, appena insediatosi, il sindaco Frola si trovò a dover affrontare il livello scadente del servizio tranviario, in particolare quello offerto dalla Belga e dalla Torinese, concessionarie delle linee centrali della città, criticate per la vetustà delle carrozze, le cosiddette "giardiniere" completamente aperte sui lati, dotate di sistemi frenanti inefficaci e fonte di numerosi incidenti. Altre clausole contrattuali erano disattese anche dall'Alta Italia ed il Prefetto, su richiesta del Sindaco, avviò un'indagine ricognitiva per accertare lo stato dei fatti. All'inizio del 1904, inoltre, i sindacati avevano promosso una serie di rivendicazioni fra le quali l'ammodernamento e la sicurezza delle vetture, la chiusura di quelle aperte, l'installazione di protezioni per il manovratore, la presenza di un frenatore sul vagoncino rimorchiato, la sorveglianza di vigili urbani agli incroci, l'aumento del 50% della retribuzione degli straordinari e l'imposizione contrattuale del limite di 10 ore lavorative giornaliere.

Le società prendevano tempo e fu necessaria l'istituzione di una nuova Commissione consigliare che, forse più dinamica di quella prefettizia, decise di acquisire elementi cognitivi anche attraverso questionari rivolti sia ad altre città italiane, sulle loro rispettive esperienze, sia alla stessa popolazione torinese per raccoglierne i suggerimenti. Il lavoro della Commissione produsse numerosi richiami alle società concessionarie, sulle modalità tecniche di esercizio, le caratteristiche delle vetture e sui rapporti con il personale; nel mese di Marzo del 1906, per la prima volta negli atti del Comune apparve il riferimento alla possibilità di fare ricorso al riscatto della concessione dell'Alta Italia, ipotesi per altro informalmente già affiorata qualche mese prima in Giunta ([74]). E' pur vero che le società avevano le loro colpe ma è altrettanto vero che emergevano via via tutti i limiti e le contraddizioni delle scelte operate negli anni precedenti: vetture chiuse, vetture aperte, duplicazione dei tracciati nei tratti sovrapposti di linee appartenenti a società diverse, differenti modalità di alimentazione elettrica, senza contare la varietà di clausole contrattuali su canoni, tariffe e durata delle concessioni stesse, al punto che le revisioni periodiche dell'una o

[74]) Per comprendere lo spirito che fra le altre cose animava la pubblica amministrazione in quel periodo storico, si tenga presente che l'anno precedente, e cioè nel mese di Maggio del 1905, il governo presieduto da Alessandro Fortis (giolittiano) aveva provveduto a concludere l'acquisizione della gestione diretta di circa il 75% delle ferrovie, fino ad allora in concessione a società private, dando vita all'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato.

dell'altra convenzione erano sempre all'ordine del giorno nei lavori del Consiglio Comunale.

All'origine della decisione della Giunta fu soprattutto la reticenza con cui l'Alta Italia procedeva al prolungamento delle sue linee, quelle cioè che collegavano il centro con le periferie della città, investite da un incessante sviluppo edilizio ed industriale (cfr. nota 63). In realtà, come vedremo nel paragrafo successivo, anche da parte della stessa Società era diminuito l'interesse verso il trasporto tramviario essendosi modificate le condizioni di mercato che avevano determinato l'interesse verso la concessione di quel servizio, in origine auspicata dalla società stessa in forma congiunta alla fornitura e distribuzione di energia elettrica. Dopo aver ricevuto la relazione della Commissione il Sindaco formulò le proprie proposte e, in conformità a queste, nel mese di Aprile del 1906 la Giunta assunse la delibera di riscatto della concessione dell'Alta Italia, delibera che venne sottoposta ed approvata dal Consiglio comunale nella seduta del 13 Giugno. I vari passaggi consiliari ed amministrativi vennero completati entro la primavera del 1907 ed al referendum popolare del 23 Giugno la proposta raccolse 14.353 voti a favore e 3788 voti contrari; la gestione diretta delle linee dell'Alta Italia da parte della Azienda Tramvie Municipali sarebbe iniziata il successivo 1 Ottobre. Nel corso degli anni successivi, dubbi e riserve che avevano dominato gran parte dei dibattiti consiliari sulla economicità della operazione vennero superati dai risultati raggiunti dall'Azienda ([75]):

	1907	**1914**
Proventi	1.188.644	3.321.082
Spese	1.148.110	2.955.807
Utile netto	40.553	365.274
Motrici	85	200
Rimorchi	60	100
Km di linee	31	65
Linee attive	6	14

Per estendere l'operazione di riscatto a tutto il servizio tramviario, cioè la municipalizzazione anche delle linee della Belga e della Torinese, occorreva attendere il 23 Dicembre 1922, dopo la Grande Guerra, quando finalmente si

[75]) Sia pur a grandi linee, il confronto proposto può essere sufficiente per valutare l'efficacia delle scelte effettuate da quell'Amministrazione. I dati economici desunti dal testo indicato in nota 68 sono espressi in Lire dell'epoca; si tenga altresì conto che nelle spese è compreso l'importo della rata annua di riscatto pari a Lire 200.000 versata dal Comune alla Soc. Alta Italia sino al 1928. Prima della municipalizzazione la stessa società versava al Comune un canone di concessione pari a L. 120.000 annuo.

riuscì a raggiungere l'esercizio unico della rete auspicato da Galileo Ferraris ed avviare in tal modo la razionalizzazione dell'intero trasporto urbano.

4. Il Consorzio della tranvia Torino-Rivoli

Successiva ad una prima concessione per la costruzione e l'esercizio di una tramvia a cavalli da Torino a Rivoli del 1868, con R.D. 3.11.1870 venne rilasciata al Cavalier Giovanni Colli una nuova concessione relativa ad una ferrovia a vapore, a scartamento ridotto, dalla periferia della città (la villa della Tesoriera) fino a Rivoli. La concessione era senza corrispettivi, per la durata di sessant'anni e con vincolo di cessione alla Provincia, a discrezione di quest'ultima, in caso di mancato rinnovo ([76]). L'opera fu inaugurata nel novembre del 1871 ed alcuni anni dopo, nel 1878, la concessione governativa fu integrata da quella del Comune, sempre al Cavalier Colli, per completare il tracciato fino a Piazza Statuto, con validità in questo caso di trent'anni e rinnovabile per altri ventidue. Nel 1907, alla scadenza del periodo, in coerenza con i programmi di municipalizzazione dei servizi perseguiti dal Sindaco Frola, e nella fattispecie con quella del trasporto pubblico, il Comune non rinnovò la propria concessione, anche se era ancora in vigore quella governativa sulla tratta extraurbana per la quale la Provincia aveva già approvato anche la relativa elettrificazione ([77]). I comuni interessi fra Rivoli e Torino alla fine prevalsero nelle trattative e nel 1909 venne approvata la convenzione che dava vita al Consorzio Intercomunale ed approvava le opere di ammodernamento, fra le quali anche la costruzione del cavalcavia sulla ferrovia Torino-Modane; oneri di acquisizione degli impianti e quote del consorzio furono ripartiti in 19/20 a Torino ed 1/20 a Rivoli ([78]).

5. L'energia elettrica prima della municipalizzazione.

In un paese privo di risorse energetiche fossili quale il nostro, fin dalla seconda metà dell'800 l'energia elettrica non poteva non destare grande interesse da parte di ricercatori, studiosi, imprenditori nazionali, società estere e, come vedremo, anche dei più avveduti amministratori pubblici. Oltre alle iniziative promosse in altri campi, due istituzioni sorte in quegli anni a Torino avrebbero ben presto acquisito grande prestigio nel campo della cultura

[76]) Teofilo Rossi: *"Il Comune di Torino nel quinquennio 1909-1914"* – Vol. 1, pag. 231 - Tip. L. Cecchini, 1914 – (Archivio Storico Città di Torino)

[77]) La tranvia era nel frattempo stata ceduta alla Società Finanziaria e Industriale Torinese, costituita dagli eredi Colli (ibid.)

[78]) La Provincia non entrò nel consorzio essendo stata indennizzata con 500.000 Lire quale valore della concessione del sedime stradale occupato dai binari (ibid. pag. 239)

scientifica nazionale ed internazionale, divenendo punti di riferimento e di eccellenza per le politiche industriali pubbliche e private della città: il Regio Museo Industriale e la Scuola Superiore di Elettrotecnica. Il primo, istituito con R.D. del 23 Novembre 1862 come Istituto di specializzazione post-laurea in scienze applicate ([79]), aveva titolo per il rilascio di diplomi di Professore e di Ingegnere nei settori della meccanica, chimica, agricoltura e metallurgia ([80]); la seconda venne fondata nel 1889 da Galileo Ferraris proprio all'interno del Regio Museo.

Fra il pubblico che assisteva ai corsi di Fisica Sperimentale vi era anche un giovane originario di Piossasco, Alessandro Cruto ([81]) che, nel Marzo del 1880, cinque mesi dopo la scoperta di Edison, sperimentò la sua lampadina, più efficiente ed efficace di quella dello scienziato americano al punto che, a differenza di quest'ultimo, qualche anno dopo poteva iniziarne la produzione nel nuovo stabilimento di Alpignano e cedere il brevetto anche negli Stati Uniti. La fase del pionierismo nello sviluppo dell'elettricità vide la partecipazione di Torino non soltanto nella ricerca scientifica: nel 1889 si costituì la Società Piemontese di Elettricità, proprietaria di un una centrale termoelettrica nel quartiere San Donato e di un impianto idroelettrico in quello di Regio Parco. Nel 1896 veniva creata la Associazione Elettrotecnica Italiana, formata da ingegneri e piccoli imprenditori, che divenne ben presto una sorta di monopolio privato in competizione con la Società Italiana del Gas e con la Società Anonima Consumatori Gas-Luce, attive a Torino a partire dalla metà del '800 ([82]).

In quegli anni la crescita di impianti di produzione elettrica divenne frenetica: nel 1898 il Piemonte, a livello nazionale secondo soltanto dopo la Lombardia, poteva vantare 564 impianti, dotati di una capacità produttiva totale di 20.360 KW ([83]), il 59% prodotto da centrali idroelettriche, il 25% da centrali termoelettriche, il 16% da impianti misti. I numeri non devono tuttavia trarre in inganno: questa proliferazione di impianti era dovuta infatti alle difficoltà incontrate nel trovare sistemi di trasporto a lunga distanza dell'energia elettri-

---

[79]) *"Riordinamento del Regio Museo Industriale Italiano in Torino e degli insegnamenti tecnici normali"* – Relazione del Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio, Firenze 1868 – Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze.

[80]) Negli anni fra il 1987 e il 1902 ne fu Presidente anche il futuro sindaco Secondo Frola.

[81]) A. Cruto: Piossasco, 24 maggio 1847 – Torino, 15 dicembre 1908

[82]) Cristina Accornero in *"1895-1907. Politiche della municipalizzazione: la nascita di AEM, ATM, IACP"* a cura di Stefano Musso - Cons. Com.le di Torino, 2007

[83]) Marcella Spadoni - *Prodotti. Energia e telecomunicazioni - Produzione e distribuzione di energia* - Ottobre 2009 - Testo per Storiaindustria.it

ca in corrente continua. Era dunque inevitabile che venissero installate tante piccole centrali, idroelettriche o termoelettriche, poste in prossimità dei luoghi di utilizzo, come dimostra anche la media molto bassa di 36 kw prodotti da ciascuna di esse. Soltanto la scoperta della corrente alternata, della quale a metà degli anni '80 Galileo Ferraris aveva enunciato tutti i teoremi fondamentali, trasformata in alta tensione consentì qualche anno dopo di superare quella difficoltà e di orientare gli investimenti verso le grandi centrali idroelettriche dei fondovalle alpini. In Piemonte si insediarono importanti società private, fra le quali: la Società Forze Idrauliche del Moncenisio in Val Cenischia, la società svizzera Motor con i progetti su Chiomonte e Susa, la Società Elettrica Alta Italia che abbiamo visto essere dal 1896 concessionaria di alcune linee tramviarie nella Città di Torino, la Società Elettrochimica di Pont San Martin con la centrale di Carema sulla Dora Baltea ([84]).

Ancora troppo costosa per gli usi domestici, prima della diffusione dell'alta tensione la corrente elettrica si era affermata soprattutto nella trazione tramviaria e nella manifattura artigianale. Convinta tuttavia che, sull'esempio di altre città, anche nell'illuminazione pubblica l'elettricità costituisse una possibile e conveniente alternativa al gas, l'Amministrazione di Torino volle sperimentarne la diffusione su più vasta scala mediante due appalti, rispettivamente in corrente continua ed in corrente alternata, e nel 1885 provvide a suddividere il centro cittadino in due aree che vennero affidate ad altrettante ditte torinesi. In realtà, l'illuminazione pubblica era un ottimo investimento per gli operatori privati poiché rappresentava la rete da cui attingere per servire anche le utenze civili. Beneficiando di questa strategia, uno dei due concessionari, la ditta Bellani, proprio in virtù della scelta della corrente alternata riuscì a soppiantare l'altra società, diventando in poco tempo concessionario unico del Comune. Si trattava dell'acquisizione di una posizione di privilegio che attrasse verso quella ditta altri capitali al punto che, per successive operazioni finanziarie ed industriali, nel 1890 venne alla luce, è il caso di dire, la Società Anonima Piemontese di Elettricità, con la partecipazione dapprima di un gruppo di banche romane e successivamente di una Compagnia elettrica di Ginevra, divenuta alla fine del 1894 detentrice del 70% della stessa Piemontese, oltre che il principale fornitore di energia per l'illuminazione ad uso domestico. Ancora una volta, a Torino come altrove, i fabbisogni del soggetto pub-

[84]) Dopo la prima Guerra mondiale, essendo divenuta prevalente l'attività di produzione di energia elettrica anche con altri impianti, prese il nome di Società Idroelettrica Piemontese (SIP), trasformatasi in Gruppo SIP nel 1918 con l'ingresso della Soc. Alta Italia.

blico avevano fatto da traino ad investimenti esteri che approfittavano della fragile capacità del Paese di provvedere autonomamente al finanziamento del proprio sviluppo nazionale.

Nell'ultimo quarto di secolo l'Europa era stata investita dalla grande depressione di fine '800 ed i suoi effetti in Italia si erano manifestati in tutti i settori economici; da frontaliera e stagionale quale era stata, anche in Piemonte l'emigrazione divenne permanente, di massa e transoceanica, a scapito delle categorie sociali più esposte e soprattutto di quelle rurali. Sempre in quegli anni anche il sistema bancario torinese aveva preferito investire gran parte dei propri depositi nello sviluppo immobiliare di città come Roma e Napoli, orientando i propri risparmiatori verso operazioni speculative che, a crisi avviata, si sarebbero rivelate fallimentari a danno appunto di quegli stessi risparmiatori ([85]). L'interruzione, infine, nel 1888 dei rapporti commerciali con la Francia ([86]) fu causa in Piemonte, fra le altre cose, della scomparsa pressoché definitiva dell'industria della seta. Soltanto con la legge 103 del 1903 anche i Comuni riuscirono finalmente a diventare soggetti attivi dello sviluppo locale al di fuori dei compiti tradizionali, dotandosi di una propria capacità di investimento e mettendosi anch'essi in gioco nel rilancio dell'economia nazionale, in un ruolo che fino ad allora lo Stato aveva riservato a sé stesso con i grandi investimenti in settori strategici industriali come quelli della siderurgia, degli armamenti e delle ferrovie.

Come abbiamo già visto, le grandi società elettriche manifestavano interessi congiunti per le fonti di consumo pubbliche, illuminazione e trasporti tramviari, e cercavano di operare in ambedue i settori poiché entrambi, oltre che durevoli, consentivano loro di porsi in condizione di privilegio verso i nuovi mercati emergenti del consumo privato e di quello industriale. Ogni occasione

[85]) Valerio Castronovo in *"Storia d'Italia"* – vol. 4* - La storia economica – Einaudi, 1988, Torino – pag. 80: *"Abbastanza note sono le vicende del mercato finanziario italiano negli anni fra il 1870 e il 1873, quando i primi segni di ripresa economica (omissis) vennero annullati dalla febbre convulsa dei facili guadagni sui titoli o furono riassorbiti nei meandri assai più arditi della speculazione bancaria ed edilizia. In ogni caso, la continua emissione di prestiti pubblici ad altissimo reddito rispetto a quelli correnti sui mercati internazionali, mentre favorì gruppi bancari e consorterie finanziarie spesso di derivazione straniera, limitò considerevolmente la possibilità di ricorso per le imprese industriali al risparmio nazionale"*.

[86]) L'occupazione francese della Tunisia, avvenuta nel 1881, e la successiva adesione dell'Italia alla Triplice Alleanza avevano provocato l'inasprimento delle relazioni fra i due paesi, sfociate nel Febbraio del 1888 nella rottura dei rapporti commerciali.

era dunque ben vista per poter entrare nella rete dei fornitori dei comuni e proposte ed autocandidature in tal senso non si erano fatte attendere anche nella nostra città, soprattutto durante gli anni del Sindaco Rignon. Fra le maggiori compagnie che, prima dell'arrivo del Sindaco Frola, avevano consolidato la propria posizione pressoché monopolistica a Torino vi era soprattutto la Società Elettrica Alta Italia (Siemens & Halske) alla quale, oltre alle linee tramviarie, nel 1897 era stata assegnata anche la concessione trentennale per realizzare e gestire tutta la rete distributiva dell'elettricità.

Nel volgere di pochi anni questa società si era dotata di numerosi impianti di produzione: la nuova centrale termoelettrica di via Bologna, quelle idroelettriche di Bussoleno, in Val di Susa, e di Funghera, in Val di Lanzo, ed era in procinto di acquistare dalla Ditta Marsaglia tutta la produzione della centrale sul Cenischia, a Novalesa, sulla quale anche il Comune di Torino aveva posto la propria attenzione. Erano inoltre presenti la Schukert di Norimberga, nel settore delle tramvie con la Belga e la Torinese, e la Compagnie Electrique de l'Industrie Electrique et Mecanique, proprietaria della Piemontese e dunque della Centrale di Regio Parco e della concessione sul canale Michelotti. Ben intenzionati a non rimanere fuori dall'area torinese vi erano altri due colossi, la AEG, concessionaria unica per trasporti e illuminazione pubblica a Genova, e la Brown-Boveri che si era assicurata la derivazione idrica sulla Doria Riparia a Chiomonte.

6. La municipalizzazione dell'elettricità e dell'illuminazione pubblica

Liberale e riformista, il Sindaco Frola riassumeva in sé profili e competenze indubbiamente pregevoli per il compito cui era stato chiamato: avvocato, negli anni in cui era stato presidente del Museo Industriale (cfr. nota 80) aveva maturato una personale competenza verso le esigenze dello sviluppo, appunto, industriale e le opportunità connesse. Fin dal suo insediamento non esitò dunque ad affrontare il problema della produzione e distribuzione dell'energia elettrica, chiave di volta dello sviluppo economico della città. Assunta la carica, manifestò subito l'intenzione di voler disporre di fonti di elettricità autonome, sia per le necessità proprie della città sia per fornirne a basso costo alle utenze civili ed a quelle manifatturiere. Le derivazioni idriche che alimentavano i mulini industriali sarebbero presto divenute insufficienti: il canale Meana e quello del Martinetto, in sponda destra della Dora, entrambi risalenti al '700; il canale di Regio Parco, anch'esso del '700, che alimentava la Manifattura Tabacchi; il canale dei Mulini, detto anche canale Michelotti, inaugurato nel 1816 in sponda destra del Po, il Canale della Ceronda, costruito nella

zona nord della città con le somme erogate dallo Stato a risarcimento del trasferimento della capitale ([87]). Ormai era stata acquisita la consapevolezza che occorrevano cospicui quantitativi d'acqua, su dislivelli accentuati, per produrre grandi quantitativi di energia elettrica la cui economicità poteva essere assicurata soltanto da grandi centrali e dal superamento delle distanze con il trasporto in corrente alternata ad alta tensione. Alcuni anni prima era stato formulato il progetto di sfruttare il salto d'acqua naturale della Dora Riparia fra Salbertrand e Chiomonte, opzionato come già visto dalla Brown Boveri ([88]), ed a questo impianto si rivolse l'attenzione del Sindaco; l'Alta Italia, infatti, era riuscita in extremis a sottrarre al Comune l'impianto sul Cenischia, acquistandone tutta la produzione per un lungo periodo di tempo.

Consapevole che il tempo ormai giocava a suo sfavore, nel 1904 l'Amministrazione decise di rilevare la derivazione di Salbertrand ([89]), dalla quale potevano essere ricavati 12.000 chilowatt, e nello stesso anno acquisì la commessa per la fornitura di energia elettrica alla società francese Michelin che intendeva aprire uno stabilimento a Torino. Per onorare quella commessa venne dato immediato avvio ai lavori di costruzione della centrale termoelettrica del Martinetto, un impianto della potenza iniziale di 1500 chilowatt, progettato e costruito con un tempismo raro nella pubblica amministrazione ed ultimato infatti l'anno successivo, in tempo per consentire l'avvio delle attività nel nuovo stabilimento della società d'oltralpe. Non fu soltanto la questione della centrale della Val Cenischia ad accelerare i tempi: approfittando della propria condizione di monopolista della rete di distribuzione, l'Alta Italia regolava gli afflussi di corrente elettrica alla città in modo da tenerne sempre in tensione il relativo prezzo, potendo in alternativa cedere la corrente prodotta nei suoi impianti montani lungo i percorsi di trasferimento, e cioè alle fabbriche della Val di Susa ed a quelle della Val di Lanzo. Questa strategia

---

[87]) Museo di Torino: http://www.museotorino.it/site - Scheda del Catalogo: Canale Ceronda - *"La realizzazione di questa infrastruttura avvia la riconversione industriale della città dopo lo spostamento della capitale a Firenze nel 1864: per far fronte alla crisi dei settori produttivi e commerciali dovuta alla perdita dell'apparato amministrativo statale, il Parlamento italiano vara un finanziamento speciale al Comune di Torino che decide, dopo lungo dibattito, di investirlo nel potenziamento dell'offerta di energia idraulica per l'industria."*

[88]) Nel testo indicato alla nota 82, Cristina Accornero attribuisce questo progetto a Giuseppe Guastalla.

[89]) Claudio Pavese – "*Il processo di elettrificazione tra Otto e Novecento"* in *"Torino Energia - Le politiche energetiche tra innovazione e società (1700-1930)"* a cura di Vincenzo Ferrone – Archivio Storico, Torino 2007

commerciale non coincideva, tuttavia, con i programmi dell'Amministrazione Comunale, impegnata nel sostenere la ripresa economica della città dopo la crisi di fine '800 e ad incoraggiare gli ancor deboli segni di ripresa, indotti anche dallo sviluppo dell'industria automobilistica. Non a caso la concessione del 1897 era stata criticata da Galileo Ferraris che aveva perfettamente compreso il rischio della gestione monopolistica della rete di distribuzione da parte di un solo operatore privato.

Il programma energetico del Sindaco Frola, presentato alla fine del 1903, escludeva l'interesse verso la municipalizzazione del gas ([90]) avendo l'Amministrazione preferito limitarsi a rinnovarne il contratto di fornitura; il Sindaco si era infatti concentrato sulla produzione diretta di energia elettrica poiché aveva compreso che, in quel particolare momento storico, ciò avrebbe consentito al Comune di influenzare anche il prezzo delle altre fonti energetiche. In quegli anni, infatti, sebbene a Torino il costo del carbone inglese avesse raggiunto il triplo di quello spuntato ai porti di imbarco, già altrove la diffusione dell'elettricità stava provocando il crollo dei prezzi dei noli navali, e quindi quelli del carbone stesso sulle piazze di destinazione, provocando in tal modo anche la caduta del prezzo del gas.

Pochi mesi dopo la presentazione di quel programma, la Giunta sottopose al Consiglio la ratifica della acquisizione della derivazione di Salbertrand, insieme ai dati preliminari del progetto della nuova centrale idroelettrica, dando vita ad un dibattito che ben presto sarebbe dilagato nelle sedi extramunicipali, non tanto su posizioni preconcette pro o contro la municipalizzazione quanto, piuttosto, sul merito tecnico ed economico delle scelte dell'Amministrazione. Alimentata in particolare da associazioni di categoria ([91]), la discussione si sviluppava sulla convenienza economica, sull'attendibilità dei dati forniti, sulle alternative offerte dal settore del gas, sulla opportunità di acquistare

---

[90]) Alla crescente ed inarrestabile concorrenza dell'energia elettrica per l'illuminazione, l'Italgas aveva fatto fronte dapprima migliorando sensibilmente la tecnologia dell'illuminazione stessa a gas, poi cercando di inserirsi anch'essa nel novero delle società che curavano la distribuzione dell'elettricità e, infine, orientandosi tecnologicamente e commercialmente verso l'uso del gas quale fonte di calore, attività nella quale riuscì a trovare adeguati sbocchi alla propria produzione ed a mantenere una indiscussa concorrenzialità (Andrea Giuntini – "*Il gas a Torino"* in *"Torino Energia - Le politiche energetiche tra innovazione e società (1700-1930)"* a cura di Vincenzo Ferrone – Archivio Storico della Città di Torino)

[91]) Il fronte tecnico che si opponeva al progetto del Comune era costituito dalla Società Promotrice dell'Industria Nazionale, dall'Associazione Elettrotecnica Italiana e dalla Società degli Ingegneri (Cristina Accornero, cfr. nota 82)

centrali elettriche già esistenti anziché costruirne ex-novo, sui valori delle portate della Dora ritenuti troppo ottimistici, sulla inopportunità commerciale di introdurre nel mercato i 12.000 chilowatt che, a breve, sarebbero stati prodotti dalla centrale in progetto. Venivano invocate sempre nuove "commissioni", aperte o meno, e non mancarono ordini del giorno ed appelli pubblici di autorevoli ingegneri che invitavano la Giunta a procrastinare ed a riflettere, affermando che *"la fornitura di energia elettrica non costituisce un servizio di pubblica utilità ma una vera e propria industria, diretta a fornire ad un piccolo gruppo di cittadini (gli industriali) la forza motrice di cui essi abbisognano e ad una classe (quella dei più abbienti) la luce di lusso quale è e resterà, almeno fino a nuove scoperte, la luce elettrica"* ([92]). A queste critiche si era opposto in ripetute occasioni l'Assessore Scipione Cappa ([93]), con argomentazioni tecniche e non risparmiando il proprio sarcasmo ad un non nominato ingegnere che, travisando le cifre, *"non ha fatto altro che dimostrarsi un bravo rappresentate di casa estera costruttrice di motrici termiche"*.

Il vero nodo politico centrale era, tuttavia, la divisione del gruppo liberale: da un lato i liberisti più ortodossi, sostenitori del libero mercato ed avversi all'intervento pubblico soprattutto nei settori dei servizi a pagamento, dall'altro l'ala riformista giolittiana che sosteneva le politiche sociali ed il ruolo centrale assegnato agli enti locali nello sviluppo economico dei propri territori. Il tentativo ostruzionista dei liberisti fu tuttavia reso vano dall'appoggio pressoché compatto e convinto del gruppo socialista; il 23 Gennaio del 1905 il Consiglio approvava infatti il progetto della Centrale di Chiomonte e la municipalizzazione del servizio con 45 voti a favore e 17 contro e, nel referendum popolare svoltosi nel successivo mese di Novembre, l'esito fu di 12.780 voti favorevoli e 5481 contrari. Il 1° Luglio 1907 l'Azienda Elettrica Municipale avviava ufficialmente la propria attività con una capacità produttiva limitata ai primi 1500 chilowatt della centrale del Martinetto, implementata negli anni successivi a 7500 chilowatt (Kw) attraverso l'installazione di nuove turbine termoelettriche; con l'entrata in funzione delle centrali idroelettriche di Chiomonte, nel 1910 la produzione della azienda avrebbe sfiorato la cifra di 20.000 kw ([94]) .

---

[92]) Società degli ingegneri – Tratto da Michele Ferrero, *"Municipalizzazione del gas e dell'energia elettrica a Torino"* in *"La rivista tecnica delle scienze, delle arti applicate all'industria e dell'insegnamento industriale"* - Anno IV (1904) n. 10-11, pag. 90-93, riportato da Cristina Accornero in op. cit. (vedi nota 82)

[93]) Scipione Cappa (Torino, 1857-1910), Assessore ai lavori pubblici, ingegnere idraulico e professore universitario presso la Scuola di specializzazione post-universitaria.

[94]) Nel prosieguo, appariranno dati espressi in chilowattora (Kwh) desunti da altri testi consultati che hanno preferito fare riferimento a quella misura. Ad evitare confusione

Le ripercussioni politiche alla battagliera ostinazione con la quale il Sindaco Frola aveva voluto in prima persona affrontare la modernizzazione e lo sviluppo della città, riservando un ruolo di primo piano all'Amministrazione Civica, aveva prodotto un largo malcontento negli ambienti economici che avevano investito sullo sviluppo privatistico dei servizi pubblici. Le iniziative assunte nei settori dei trasporti, nell'elettricità e, come vedremo, anche nell'approvvigionamento idrico, soprattutto a causa della spregiudicatezza con la quale il Sindaco si era mosso in molte occasioni, divennero il pretesto di una campagna denigratoria nei suoi confronti avviata dagli avversari politici, fatta di dubbi e sospetti sulle procedure adottate a sostegno degli interessi pubblici, contro le quali si erano scatenate le ambizioni dei grandi gruppi privati ([95]).

Molti anni dopo, guardando a quella città che cambiava e che aveva saputo reinventarsi una nuova fisionomia, forse animato dalle stesse legittime ambizioni Sergio Chiamparino avrebbe riconosciuto al suo predecessore il merito dello *"straordinario progetto di modernizzazione di Torino che, avviato agli inizi del '900"* ne avrebbe segnato in profondità il tessuto economico e sociale ([96]). Nel 1909 Frola fu costretto a dimettersi ma la commissione consigliare, istituita dal suo successore Teofilo Rossi per verificarne gli atti amministrativi ([97]), ne riconobbe l'integrità e la correttezza ed il nuovo sindaco fu così in con-

---

ricordo che il Kw esprime una quantità di potenza ed il Kwh una quantità di energia.

[95]) *"D'altra parte, dopo la crisi del 1907, la protezione doganale aveva favorito il perpetuarsi di inefficienze e di posizioni parassitarie e reso più prepotenti le pressioni dei grandi gruppi industriali a scapito dell'interesse pubblico, degli strati medi meno influenti e dei gruppi sociali più deboli e indifesi (omissis). E già si erano avuti parecchi sintomi del mutamento di umori della borghesia economica nei confronti del governo. Non a caso, l'opera di municipalizzazione dei servizi subì un netto rallentamento dopo il 1908 (omissis). Lo stesso Giolitti aveva dovuto lasciare cadere i progetti a lungo coltivati per un controllo statale più ravvicinato sulla navigazione marittima e di una tassazione speciale sulle aree fabbricabili"* Valerio Castonovo – Storia d'italia – Volume 4* - Einaudi, Torino 1975 – pagg. 196-197

[96]) *"Questi cento anni di storia dell'azienda rappresentano anche la dimostrazione palese della validità dell'intuizione del mio predecessore, il Senatore Secondo Frola, che mise in moto lo straordinario processo di modernizzazione di Torino, a partire dai primi anni del Novecento."* - Vedi Prefazione a cura di Sergio Chiamparino in Fabrizio Gaudio *"1907-2007 – Un secolo di energia – Dall'Azienda Elettrica Municipale ad Iride"* – Torino, Novembre 2007, Iride

[97]) Teofilo Rossi di Montelera (Chieri, 1865 – Torino, 1927), avvocato e industriale (Martini & Rossi), liberale, deputato dal 1897, poi Senatore del Regno e Sindaco di Torino dal 1909 al 1917, autore di testi di storia fra cui ricordiamo *"Per una futura storia di Torino"* del 1913, *"Storia di Torino"* del 1914 e *"Il Comune di Torino nel quinquennio*

dizioni di proseguirne l'opera e di resistere alle pressioni di quegli ambienti politici ed economici che, da sempre ostili alle municipalizzazioni, ne chiedevano insistentemente la revoca.

Fin dalle sue origini l'AEM aveva raccolto la sfida e maturata la consapevolezza del suo possibile divenire di grande gruppo industriale, favorita certamente dalla crescita della domanda di elettricità ma altresì pronta a competere sul mercato per garantirsi, quasi aggressivamente, un vertiginoso sviluppo. La risposta ai denigratori delle scelte dei due sindaci, Secondo Frola e Teofilo Rossi, è contenuta nel bilancio del 1911 che l'Azienda chiuse con un utile di 1,3 milioni di lire, pari al 13,5% dei ricavi complessivi. Le tappe si susseguirono con una progressione inarrestabile: nel 1912 furono venduti 25,5 milioni di Kwh, nel 1913 salirono a 33 milioni, nel 1918 a 54 milioni per giungere, nel 1928, a 154 milioni di Kwh, grazie anche alle politiche commerciali aziendali ad ampio raggio rivolte verso un'utenza composita e diversificata: pubblica, privata, civile ed industriale. Acquisita l'autonomia nella produzione di energia elettrica, era più che evidente che l'Amministrazione avesse interesse a divenire il primo cliente della sua municipalizzata, anche perché, come abbiamo visto, l'AEM aveva dato prova di efficienza ed economicità di gestione.

Nel gennaio del 1913 venne dunque assunta dal Consiglio la delibera di indirizzo per procedere al riscatto anticipato di quella parte di rete di illuminazione pubblica gestita dalla Società Piemontese di Elettricità, la cui concessione sarebbe scaduta il 31 Dicembre 1918. La trattativa fu complessa e controversa, soprattutto perché a quella stessa rete di illuminazione era collegata anche la distribuzione dell'elettricità ai privati, un significativo numero di utenti cui la Società stessa non intendeva affatto rinunciare; le sue ragioni furono condivise dal Prefetto che respinse questo aspetto dell'istanza di revoca promossa dal Comune. Si pervenne così ad un accordo che prevedeva la risoluzione del contratto di illuminazione a far data dal 1 Luglio 1914, a fronte della concessione per 29 anni di mantenere in capo alla Società la distribuzione ai privati in una parte della città ([98]). L'efficacia di questa scelta venne ben presto dimostrata dai risparmi che il Comune riuscì a realizzare, puntualmente annotati da Teofilo Rossi nella pregevole testimonianza che ha lasciato: una lampadina da 2000 candele gestita dall'AEM sarebbe venuta a costare 9,75 cent/ora a fronte del canone versato in precedenza alla Società privata pari a

1909-1914".

[98]) Teofilo Rossi: *"Il Comune di Torino nel quinquennio 1909-1914"* – Vol. 2, pag. 284 - Tip. L. Cecchini, 1914 – (Archivio Storico Città di Torino)

14 cent/ora per una lampadina da 700 candele ([99]). Qualche anno più tardi, nel 1924, il direttore generale Ing. Bisazza poteva altresì annunciare che la tariffa ai consumi privati applicata dall'AEM era quella più bassa in Italia: 70 centesimi/kwh contro i 75 centesimi di Milano, gli 80 di Roma e oltre il doppio in altre città italiane.

7. La questione igienica e le fonti di approvvigionamento idrico

Affrontare il tema del ciclo urbano dell'acqua, dalla captazione di quella potabile allo smaltimento di quella nera, significa addentrarsi nel ben più vasto contesto dell'igiene urbana ed in tutte le sue implicazioni, tema che trascende le finalità della nostra ricerca ma al quale non possono non essere dedicate alcune annotazioni ([100]). Occorre infatti rendere giustizia al pionierismo delle iniziative politiche e scientifiche che, dalla prima metà dell'800, hanno tracciato l'indirizzo e l'evoluzione di Torino fino ai giorni nostri: "*Ricostruire la storia della nascita e dello sviluppo della politica igienico sanitaria moderna, realizzata dall'amministrazione comunale torinese, permette di andare oltre l'immagine stereotipata di una classe politica locale inerte, talora miope, occupata nella gestione degli affari ordinari della città e dei suoi abitanti, di una compagine incapace per lunghi decenni di cogliere i radicali mutamenti di governo, che sin dalla prima metà del XIX secolo si andavano concretizzando nei grandi centri urbani d'Italia e d'Europa per far fronte agli imperativi dettati dalla modernizzazione. A Torino, a partire dal 1848, anno in cui il Consiglio Comunale divenne organo elettivo, sindaci e consiglieri (che pure rappresentavano se stessi come "buoni padri di famiglia" desiderosi di tenersi lontani dalla politica) davano vita al lungo cammino che avrebbe portato al superamento di igiene pubblica legata per molti versi al decoro e all'immagine, per approdare ad un'igiene pubblica razionale, attenta alle incalzanti scoperte scientifiche. Ed ancora, si lasciavano alle spalle la gestione di una assistenza sanitaria ispirata alla carità per dare forma ad una assistenza sanitaria gratuita e laica, che si faceva carico della cura e della prevenzione delle malattie*" ([101]).

---

[99]) ibid. pag 335

[100]) Fonte: Davide Bobba – "*Il risanamento igienico della città di Torino tra centro urbano e risorse idriche nell'Ottocento*" - Tesi di laurea in Storia sociale del XIX secolo - Anno Accademico 2009-2010 - Università degli studi di Torino - Facoltà di Lettere e Filosofia - Corso di Laurea in Storia - Relatore: Professor Silvano Montaldo

[101]) G. Ernesti, *L'immagine della città dalla fine dell'800 agli anni Venti,* in M. Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'età liberale,* Angeli, Milano 1986, pp. 332-65, tratto da Serenella Nonnis Vigilante, *Igiene pubblica e sanità municipale,* in U. Levra (a cura di), *Storia di Torino*, 9 voll., Torino, Einaudi, 2001, VII, pagg. 365-399. - Riferimenti

L'ampia disponibilità di falde acquifere superficiali o di falda in tutta la pianura torinese è stata la secolare fonte di approvvigionamento di acqua potabile più immediata e diffusa, attraverso canali e pozzi costruiti un po' in tutte le epoche, a partire da quella romana; tuttavia, fino alla fine del 1800, sempre attraverso il sistema dei pozzi, in questo caso perdenti, venivano smaltite anche le acque di fogna, con l'inevitabile e crescente inquinamento delle falde stesse. Raggiunta una popolazione di circa 200 mila abitanti, per prevenire le epidemie di colera che proprio in quegli anni avevano iniziato a diffondersi in Europa ([102]), nel 1832 la Regina Maria Cristina ([103]) incaricò l'ingegner Ignazio Michela di studiare mezzi più idonei e di formulare ipotesi per convogliare a Torino *"acqua potabile di sorgente, sempre fresca, sempre pura, sempre abbondante, derivandola direttamente dalle Alpi o da luoghi elevati che poco distassero dalle medesime"* ([104]). Anziché il Comune, nel 1847 si fece carico della realizzazione di una delle ipotesi formulate dallo stesso Ing. Michela una società privata, costituita allo scopo da un gruppo di nobili, professionisti e cittadini abbienti ([105]) che prese il nome di *Società per la condotta delle acque Potabili in Torino*, ottenendo la concessione per derivare ed incanalare le acque del Sangone, a valle dell'abitato di Trana ([106]). Quell'opera, costituita da un sistema di gallerie filtranti e da una galleria a pelo libero della lunghezza di 16 chilometri, venne ultimata nel 1859 con l'inaugurazione della fontana di piazza Carlo Felice ed è tutt'ora in esercizio, perfettamente funzionante. Sempre all'iniziativa della Società delle Acque Potabili (SAP) si deve l'impianto di Millefonti, costruito nel 1895, poi abbandonato per inquinamento delle falde.

Se alla SAP deve essere riconosciuto il merito di aver portato l'acqua potabile a Torino e di aver creato la prima fondamentale rete di distribuzione domestica nelle case torinesi, occorre tuttavia ricordare che la stessa società, beneficiaria di una condizione di monopolio, fu anche il principale ostacolo all'incremento di questo fondamentale servizio pubblico, opponendosi essa

---

desunti da Davide Bobba (cfr. nota 100)

[102]) A ben poco erano valsi i cordoni sanitari, marittimi e terrestri, per fermarne il contagio che, nel 1835, investì una prima volta il nostro Paese, risalendo dalla Liguria anche in Piemonte.

[103]) Maria Cristina di Borbone (1779-1849), vedova dal 1831 di Re Carlo Felice di Savoia.

[104]) *"L'acquedotto torinese – 50 anni di Azienda Speciale"* - Servizio Pubbliche Relazioni e Comunicazioni di A.A.M. di Torino – Torino, 1995

[105]) Fra i promotori vi fu anche il Conte Camillo Benso di Cavour

[106]) La concessione prevedeva la fornitura d'acqua a titolo gratuito agli ospedali della città.

stessa al rilascio di altre concessioni quale, ad esempio, quella richiesta dall'Ingegner Luigi Dallosta che negli anni '70 aveva presentato il progetto di derivare acqua potabile dal lago inferiore di Avigliana. La SAP non intendeva condividere l'uso della sua rete di distribuzione e questa scelta non poteva che mettere fuori mercato qualsiasi iniziativa di altri eventuali operatori disposti a investire nel settore. La preoccupazione di anticipare i fabbisogni di una città in pieno sviluppo era comunque ben presente nell'Amministrazione Comunale, presso la quale la questione sanitaria costituiva, come abbiamo visto, un obiettivo primario ed irrinunciabile. La stessa Amministrazione, tuttavia, in virtù della fidejussione concessa sui debiti stipulati dalla SAP per la realizzazione dell'acquedotto del Sangone, possedeva sulla società stessa una capacità persuasiva ben diversa da quella di un qualsiasi altro soggetto, per di più privato. Forte di questa condizione, e ovviamente del proprio ruolo, nel 1900 il Comune decise di assumere in prima persona la fornitura di acqua potabile, facendo propria un'idea formulata dalla Provincia di Torino nel 1893, cui aveva fatto seguire nel 1896 l'acquisto delle sorgenti del Pian della Mussa, in Valle Stura.

Nel 1905 il Sindaco Frola aveva fatto approvare un progetto del tecnico comunale Ingegner Perini ([107]), per la captazione diretta delle acque da quelle sorgenti le cui caratteristiche erano apparse tali da garantire il rifornimento idrico lungo tutto l'arco dell'anno, senza interruzioni stagionali. Oltre alle opere di captazione e alla condotta di trasporto a valle, a garanzia della quantità e della continuità di rifornimento il progetto prevedeva, in territorio di Venaria, una serie di pozzi di attingimento in falda ai quali venne dato immediato avvio ed i cui lavori furono ultimati nel 1906, con una condotta provvisoria e l'immediata entrata in funzione della fontana Sommeiller di piazza Statuto. Negli anni successivi l'impianto di Venaria venne perfezionato ed implementato e nel 1910 erano in funzioni 24 pozzi, con altrettanti impianti di sollevamento alimentati dalla corrente fornita dalla centrale elettrica del Martinetto dell'AEM ([108]). Per la realizzazione delle opere di captazione in quota, incluse le vasche di riduzione della pressione dislocate lungo il percorso e le condotte di adduzione per circa 50 chilometri, occorreva invece attendere il 1921 quando, dopo la fine della guerra, fu possibile riprendere i lavori iniziati e interrotti nel 1914.

Gli anni del primo dopoguerra furono caratterizzati dalla ricerca di nuove fonti di approvvigionamento idrico e dalla costruzione di nuovi impianti e

[107]) Teofilo Rossi - cfr. nota 98
[108]) ibid. pag. 59

nuove condotte, sia ad opera dell'acquedotto municipale sia della SAP: dall'inaugurazione dell'impianto del Pian della Mussa avvenuta nel 1922 ([109]), all'apertura dei nuovi pozzi di Scalenghe (1928), Volpiano (1930) e Borgo San Paolo (1932), con una progressione di produzione idrica complessiva sempre proporzionata agli incrementi demografici ed ai crescenti fabbisogni industriali. Furono sostanzialmente questi impianti, con poche integrazioni, a consentire di affrontare anche gli anni del secondo dopoguerra, come vedremo nel prossimo capitolo.

8. Lo smaltimento delle acque di fogna

Fin da scavi eseguiti nel 1700 erano apparse tracce della fognatura di origine romana della quale, nel corso delle epoche successive, si era tuttavia persa ogni memoria ([110]). Occorrerà arrivare al 1726 per assistere alla realizzazione di una nuova fognatura interrata, nell'attuale via Po, primo cenno della intenzione di superare la rete di canalette stradali superficiali che, per tutto il Medioevo, avevano costituito l'unica, grossolana e maleodorante rete di smaltimento di acque piovane, acque luride, rifiuti domestici e rifiuti organici. Soltanto un secolo dopo, negli anni '40 del 1800, quel canale divenne il collettore di raccolta verso il Po del successivo sviluppo di una rete di canalizzazioni interrate che, a partire da via della Dora Grossa (via Garibaldi) e dalla via Nuova (via Roma), avrebbe via via innervato quella parte della città con una rete di fognature nere e bianche, le prime più profonde e sovrastate dalle seconde.

Abbiamo già fatto cenno alla diffusione di pozzi neri e di pozzi perdenti deputati allo smaltimento delle acque nere, costruiti nei cortili ed anche in prossimità dei pozzi di attingimento dell'acqua "potabile". Il problema dello smaltimento delle acque nere fu reso più acuto proprio dalla progressiva distribuzione dell'acqua potabile che, a partire dall'entrata in funzione degli impianti SAP, senza più il disagio del trasporto manuale dalle fontane pubbliche l'aveva resa disponibile a livello domestico, in grande quantità ed in modo capillare. Il sensibile aumento dei consumi provocò un altrettanto sensibile in-

---

[109]) cfr. nota 104

[110]) Nell'opera da lui curata, Teofilo Rossi annota con scrupolo anche i rinvenimenti archeologici affiorati nel quadrilatero romano durante gli scavi per le fognature: fondamenta delle mura di cinta di varie epoche nonché numerosi segmenti, ancora integri e presenti in diverse strade ad una profondità di 4-5 metri, delle stesse fognature romane, rimaste probabilmente attive fino all'alto medioevo. *"Sotto il selciato romano entro la cinta antica quasi dovunque le fogne romane, costituite dalla luce variabile da m. 0,60 a 1 m. e dell'altezza fra 1,20 e 1,50, con piedritti e volte da 0,40 a 0,50".* (Cfr. opera in nota 98, pag. 402).

cremento delle acque reflue di scarico che, convogliate tutte verso il vetusto sistema dei pozzi neri o perdenti, oltre a mettere in crisi le falde ne rivelarono ben presto la sostanziale incapienza rispetto ai nuovi e ben più sostanziosi volumi che vi defluivano; né la intensificazione dell'attività di spurgo dei pozzi riusciva a far fronte a questa inattesa emergenza igienica.

Non possiamo soffermarci su tutta la serie di atti, disposizioni, regolamenti e provvedimenti via via adottati per fronteggiare la situazione e per tutelare la salute pubblica, in un impegno civile che vide coinvolti pubblica Amministrazione, centri di ricerca, università, privati. Emblematico, a questo proposito, il numero di personalità del mondo scientifico e universitario che, allarmate dal degrado della situazione igienica e riunite attorno alla figura di Giacinto Pacchiotti ([111]) nel cosiddetto "movimento igienista", vollero partecipare alle elezioni del 1877 ed entrare a far parte del Consiglio Comunale ([112]). Nel 1867-68 la città era stata colpita dal colera, con oltre 1300 morti, ed il tema dell'igiene aveva trovato finalmente ascolto anche nell'opinione pubblica meno evoluta o meno informata. Ciò non ostante continuavano a permanere molte incertezze politico-amministrative, se si tiene conto che era ancora in vigore la decisione assunta nel 1860 di contenere lo sviluppo della rete fognaria a favore di un rinnovato incremento della diffusione dei pozzi neri, forse per non far mancare materia prima alla produzione di gas e di fertilizzante agricolo.

In seguito all'entrata sul palcoscenico politico del movimento igienista, nel 1880 il Sindaco Luigi Ferraris decise di dar vita ad una Commissione municipale con il compito di indagare sullo stato della smaltimento delle acque nere (fognature e pozzi) e sui rischi sussistenti per la popolazione, nonché di studiare le soluzioni proposte o adottate in altre città, scegliere quella più idonea per Torino e redigere i progetti preliminari con i relativi piani finanziari; studi, relazioni e progetti vennero ultimati e presentati nel 1883. Alimentata anche dai professionisti del dibattito politico ad oltranza, fra fognatura e pozzi neri la discussione si arenò su una ulteriore alternativa, tutt'altro che banale, che contrapponeva la fognatura mista a quella bianca e nera separate. La Commissione si era orientata verso la fognatura "a canalizzazione unica", influenzata anche dall'autorevole parere di Pacchiotti, parere che tuttavia non fu suffi-

[111]) Giacinto Pacchiotti (San Cipriano Po, 17.10.1820 – Torino, 14.5.1893), professore di Clinica chirurgica e Patologia speciale chirurgica all'Università di Torino

[112]) Oltre allo stesso Pacchiotti, vennero eletti Lorenzo Bruno, professore di Medicina operativa, Alberto Gamba, professore di Anatomia, Camillo Ferrati, professore di Geodesia teoretica, Casimiro Sperino, professore di Medicina, Secondo Laura, medico, Michele Lessona, professore di Zoologia (cfr. Davide Bobba, op. cit. pagg. 81-82)

ciente per mettere tutti d'accordo e giungere ad una rapida decisione. Molto diffusa in Francia, ove veniva chiamata "tout à égout", una sola canalizzazione comportava spese minori di impianto e di gestione, non richiedendo alcuna duplicazione di dorsali per convogliare le acque; per contro, come abbiamo visto, quella separata consentiva di raccogliere e riutilizzare i fanghi dei pozzi neri, malgrado questi usi fossero osteggiati dagli igienisti.

Occorrevano altre commissioni, altre sedute, altri studi e circa dieci anni di discussioni prima che il Consiglio Comunale, nel maggio del 1893, decidesse a stretta maggioranza per il sistema con la doppia canalizzazione. L'anno precedente erano state estese le agevolazioni previste dalla Legge di Napoli ([113]) anche alle amministrazioni comunali che ne avessero fatto richiesta entro il 1894; Torino fu fra le città che si avvalsero di quella opportunità e così vennero finalmente avviati i lavori per la realizzazione della fognatura.

9. *La raccolta e l'incenerimento dei rifiuti*

Nelle sue memorie Teofilo Rossi introduce un argomento cui non risulta sia mai stata data giusta rilevanza: *"Fra le questioni di cui l'Amministrazione Comunale ritenne più urgente la risoluzione è da ricordarsi quella della raccolta e distruzione dei rifiuti domestici"* ([114]); la sensibilità verso i problemi dell'igiene e della salute pubblica, come abbiamo visto maturata sul finire dell'800 grazie all'opera di Pacchiotti e del movimento igienista, non si era dunque affievolita nel corso degli anni. L'argomento fu messo all'ordine del giorno delle sedute della Giunta e del Consiglio Comunale nel corso dei primi mesi del 1911, nella convinzione che il metodo fino ad allora in vigore, e cioè la raccolta itinerante eseguita da piccoli spazzaturai privati, era troppo aleatoria così come lo era anche il successivo smaltimento, per lo più ad opera di contadini, con l'interramento dei rifiuti nei prati della periferia, ben poco confacente con la salute pubblica e con le dimensioni urbane via via crescenti della città.

Nell'affrontare questo tema, sorprendentemente e senza tante perifrasi il Sindaco Rossi dà per scontato fin dalle prime battute l'incenerimento come scelta *"obbligatoria"* per la distruzione dei rifiuti urbani. Era sua intenzione affidare all'esterno la realizzazione di questo servizio, considerato che il Comune non poteva farsene carico in prima persona a causa dell'indebitamento ormai

[113]) Come è noto, a seguito dell'epidemia di colera del 1884 che a Napoli aveva causato circa 8000 morti, l'anno successivo era stata emanata la Legge 2892, cosiddetta Legge di Napoli che, oltre a prescrivere interventi di risanamento ambientale, forniva anche gli strumenti normativi (p. es. sugli espropri) e finanziari per darvi corso.

[114]) Introduzione al capitolo IX *"Spazzature domestiche – Raccolta ed incenerimento"*, pag. 365, in op. citata alla nota 98.

raggiunto con gli investimenti nei settori dell'acqua, dei trasporti, dell'elettricità, dell'illuminazione e di altre opere pubbliche. Sul tavolo dell'Amministrazione vi erano già alcune proposte pervenute da privati e, fra queste, venne scelta quella della ditta torinese Silvio Fino che, in prima lettura, venne approvata dal Consiglio il 13 Settembre 1911. Abbiamo già visto in altri casi come l'intervallo fra la prima e la seconda lettura fosse qualcosa di più che una semplice formalità: anche in questa occasione si presentò una nuova ipotesi, formulata dalla Associazione fra proprietari di case, disposta a costituirsi in Cooperativa per assumere, appunto, i servizi di raccolta ed incenerimento. L'Amministrazione decise di darvi udienza e di attendere che questo soggetto assumesse una veste meno informale, rinviando tutto al nuovo anno e nominando una Commissione che approfondisse l'argomento. Gli spazzaturai, messi in allarme, avevano iniziato ad abbandonare la loro attività ed il Comune fu costretto ad autorizzare il prolungamento dell'orario di servizio a quelli rimasti, per consentire l'estensione e la conclusione giornaliera dei rispettivi percorsi di raccolta. L'Associazione dei proprietari prendeva tempo per poter costituire il capitale richiesto e nel frattempo continuavano ad arrivare in Comune nuove proposte, interessate soprattutto all'impiego del calore prodotto dalla combustione dei rifiuti, ma *"quasi tutte erano proposte tecniche per impianti diretti dal Comune, che Giunta e Consiglio avevano già ritenuto non conveniente per la grave spesa sia d'impianto sia d'esercizio"* ([115]). La quantità delle varie proposte lascia comunque intendere che, all'epoca, il tema dell'incenerimento dei rifiuti fosse d'attualità ed infatti era già stato sperimentato sia all'estero (Parigi, Londra, Manchester, Sud-America) sia in Italia, per quanto in questo caso soltanto a livello di progetti (Livorno e Genova).

Alla fine del 1912 a Torino risultavano costituite due società: la *"Società Anonima Cooperativa per il servizio delle spazzature"* facente capo alla Associazione dei proprietari di case, e la *"Società Anonima per la Raccolta e incenerimento delle spazzature"* in capo al gruppo Fino che, a breve, sarebbe stato rilevato dal Cav. Carlo Campioni. Si trattava tuttavia di società di intenzioni più che di società di capitali ed il Comune si convinse che nessuna delle due pareva in grado di affrontare e risolvere la questione da sola e che, dunque, occorreva affrontare il problema per gradi; vennero così intavolate trattative separate e specifiche con entrambe. La Cooperativa, che nel frattempo aveva avviato la raccolta conferendo i rifiuti in un'area concessa in affitto dal Comune, manifestò subito le proprie riserve verso l'ipotesi di impiegare il calore dell'inceneritore come fonte per la produzione di energia elettrica poiché que-

[115]) ibid. pag. 366

st'ultima sarebbe stata fuori mercato rispetto a quella prodotta dalle centrali elettriche, mentre l'altra società pose al Comune condizioni tali da confliggere con la normativa in vigore in materia di concessioni.

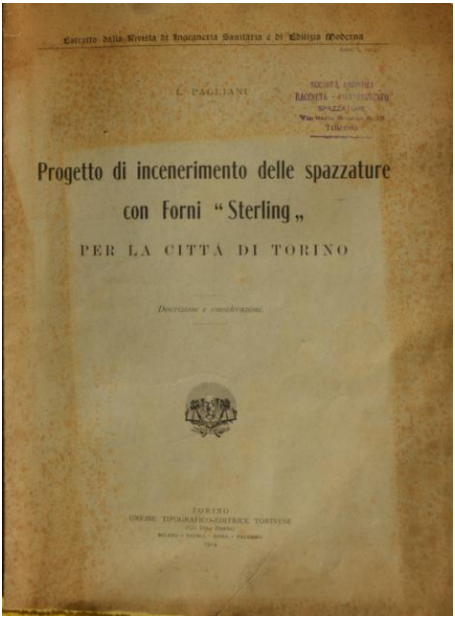
L'Ufficio Legale aveva inoltre messo in evidenza i rischi connessi all'ipotesi di due società distinte chiamate a gestire la filiera del medesimo problema, per le conseguenze che sarebbero ricadute sul Comune nel caso di fallimento di una delle due. Né l'ipotesi che, sotto forma di vapore, il calore avrebbe potuto essere ceduto alla Michelin per la lavorazione della gomma fu sufficiente a dissipare quei dubbi, in quanto chiamava in causa un terzo soggetto in veste di unico possibile beneficiario finale, del tutto autonomo dal Comune, soprattutto a fronte di una ipotesi trentennale della concessione per l'incenerimento. Alle difficoltà di natura contrattuale si sommarono, inoltre, scrupoli di natura igienico-ambientale maturati nel frattempo e così, nella seduta del 13 luglio 1913, il Consiglio deliberò di sospendere ogni decisione e di inviare a Londra due suoi funzionari per visitare i forni in funzione e *"per avere elementi giustificativi tanto di una autorizzazione quanto di un diniego alla domanda della Società. Riferirono i due tecnici che nei sobborghi di Londra esistono parecchi impianti del genere circondati da edifici pubblici, scuole, palazzi comunali, centrali elettriche, bagni, lavatoi, non che da case popolari; che uno anzi ne esiste all'interno dell'ospedale maggiore; che tranne per qualche giorno dell'anno non si lamenta inconveniente alcuno"* ([116]). I due funzionari fornirono inoltre una nutrita serie di raccomandazioni tecniche, prima fra tutte la necessità di un camino alto 50 m. assistito da impianto di ventilazione forzata, nonché di dati sulle caratteristiche e sul numero dei forni di incenerimento, sulle loro modalità di gestione e sulla sorveglianza tecnica e sanitaria poiché *"poteva bastare una malintesa economia perché l'impianto costituisse un'industria insalubre"*.

Nella brevissima monografia scritta sul progetto dell'inceneritore di Torino, Luigi Pagliani ([117]) ci informa che in Inghilterra, in quegli anni, esistevano impianti d'incenerimento in oltre 200 città, oltre che ad Amburgo, Bruxelles, Stoccarda, Zurigo, Monaco (Principato), impianti che rispondevano appieno

[116]) ibid. pag. 370

[117]) Luigi Pagliani (Genola, 25 ottobre 1847 – Torino, 4 giugno 1932) medico igienista, a capo dal 1886 della Direzione Generale di Sanità presso il Ministero degli Interni, scienziato cui si devono numerosi testi di medicina e profilassi sanitaria. Autore di una breve monografia per la Rivista di Ingegneria Sanitaria e di Edilizia Moderna dal titolo *"Progetto di incenerimento delle spazzature con forni Sterling per la Città di Torino",* pubblicata in estratto da Utet (già Ditta Pomba), Torino 1914, per conto della Società Anonima Raccolta e Incenerimento Spazzature.

"alle più elementari esigenze odierne di pulizia e di profilassi sanitaria negli agglomerati urbani" ([118]) e che i forni a ventilazione forzata Sterling erano i più idonei ad ottenere elevate temperature, tali da garantire *"una pronta e completa mineralizzazione delle materie organiche delle spazzature ed una produzione continua ed economica di vapore acqueo a forte pressione"* ([119]). Il dimensionamento progettuale dell'impianto venne fatto sul dato della produzione di rifiuti stimata in 1 kg/die per abitante, apparentemente abbondante per quell'epoca ma tuttavia confermato da rilievi incrociati ritenuti attendibili; quattrocento tonnellate al giorno, dunque, da incenerire in un impianto costituito da 24 celle di forni analoghi a quelli degli impianti londinesi, e cioè del sistema "Sterling" della Hughes & Sterling, con altri due forni di riserva.


Estratto dalla Rivista di Ingegneria Sanitaria e di Edilizia Moderna

C. PAGLIANI

Progetto di incenerimento delle spazzature con Forni "Sterling,,

PER LA CITTÀ DI TORINO

Descrizione e considerazioni

TORINO

La prospettiva era quella di poter affrontare in sicurezza un periodo di almeno un decennio al cui termine avrebbero potuto affiancarsi altre iniziative da parte della medesima società, ovvero da parte di altri imprenditori, in caso di successo e permanendo la obbligatorietà dell'incenerimento; il

[118]) ibid. pag. 3
[119]) Ibid. pag. 5

Comune, che con i propri regolamenti aveva altresì imposto la raccolta mediante carri chiusi, conservava comunque la prerogativa di stabilire annualmente le tariffe sia della raccolta sia dell'incenerimento stesso. Considerato che con l'accordo decennale di vendita del vapore alla Michelin la società Campioni era la sola che avesse trovato la combinazione industriale capace di dar corpo ai progetti del Comune, e considerato altresì che era riuscita a individuare il sito ([120]) ed a fornire garanzie economiche adeguate con l'aumento del proprio capitale ad 1 milione di Lire, risolte le ultime divergenze sulle tariffe la Giunta presentò in Consiglio gli atti relativi l'adeguamento dei regolamenti comunali sulla obbligatorietà del processo, sulle modalità di raccolta, la distinta delle tariffe stesse e la bozza di convenzione, approvati nelle sedute del 6 e 9 marzo 1914 e, con atto definitivo in seconda lettura, in quella del successivo 27 aprile ([121]).

Teofilo Rossi interrompe a questo punto il suo racconto e dobbiamo dunque presumere che la mancata costruzione di quell'inceneritore debba essere ascritta agli sconvolgimenti conseguenti l'entrata in guerra del nostro Paese, avvenuta l'anno successivo.

[120]) In prossimità della Dora, al fondo di corso Umbria (all'epoca via Ferrara), esattamente sull'area ex-Michelin ove ora sorge il "Museo A come Ambiente" (MAcA)

[121]) cfr. alla pag. 380 del riferimento in nota 98

CAPITOLO 3

Lo sviluppo delle aziende storiche e le municipalizzazioni a Torino nel secondo dopoguerra.

1. L'Azienda Elettrica Municipale verso Iride e Iren

Se negli anni precedenti il 1928 furono le centrali della Val Susa e del Martinetto a consentire all'AEM, come abbiamo visto, di raggiungere una produzione di 154 milioni di Kwh, l'opera che avrebbe fatto decollare l'azienda ai livelli di grande compagnia di settore fu senza dubbio il complesso degli impianti idroelettrici costruiti in Valle dell'Orco e la cui realizzazione, per successivi interventi, ampliamenti ed ammodernamenti, si sarebbe protratta fino al 1970 . L'idea originaria era stata formulata nel 1910 dalla Provincia di Torino, con un progetto di massima per lo sfruttamento energetico di tre laghi artificiali previsti in località Agnel, Serrù e Ceresole Reale. Nel 1917 la Provincia decise tuttavia di cedere quel progetto alla Società Alta Italia, sollevando l'immediata reazione del Sindaco Rossi che, nel volgere di pochi giorni, fece predisporre e presentare una contro-proposta articolata sulla revisione del progetto originario, redatta dal dirigente dell'Ufficio Tecnico Comunale Ing. Clemente Bornati. Nessuno disponeva ancora della Concessione Ministeriale e nel 1919, in sede di gara, si presentarono anche altri privati fra cui la Società Forze Idrauliche del Moncenisio, oltre alla AEM, alla Provincia stessa ed alla Società Alta Italia; l'istruttoria fu lunga e complessa e nel 1921 la Commissione Ministeriale giudicò vincente il progetto Bornati. La stesura del progetto esecutivo e la pubblicazione del Regio Decreto di concessione richiesero altri anni, e soltanto nel mese di Luglio del 1925 fu possibile dare avvio ai lavori di costruzione della diga di Ceresole e di tutte le infrastrutture connesse, suddivise in 12 differenti appalti ([122]); l'affidabilità economica dell'azienda non era in discussione e la Cassa di Risparmio di Torino aprì una prima linea di credito di 100 milioni di lire.

La diga di Ceresole e la centrale idroelettrica di Rosone furono inaugurati nel 1931 dal Principe di Piemonte Umberto di Savoia, il futuro "Re di Maggio", pur non essendo mancate nel frattempo numerose avversità che l'azienda fu chiamata a superare: da quelle politiche che serpeggiavano in Consiglio Co-

[122]) La direzione lavori rimase in capo al Servizio Progettazione del Comune che, fin dal lontano 1907, aveva formulato diversi progetti aziendali e ne aveva presidiato la direzione tecnica e tutta la successiva evoluzione, per essere finalmente trasferito in capo all'Azienda stessa soltanto nel 1935. Il progetto dell'Ing. Bornati, fra l'altro, è stato alla base per tutti i progetti operativi realizzati in Val dell'Orco fino agli anni '70.

munale, allarmato dalle ingenti spese sostenute dall'azienda anche su altri fronti, a quelle connesse alle ripercussioni della crisi del 1929 ed ai conflitti con le lobbies private, sostenute anche dal governo centrale. Queste ultime premevano, infatti, per un rialzo generalizzato delle tariffe che avrebbe fatto perdere concorrenzialità alla municipalizzata torinese. Se prima dell'avvio della centrale di Ceresole l'azienda era arrivata ad erogare oltre 154 milioni di kWh, la crescente fame di energia elettrica degli anni trenta indusse la dirigenza a continuare nei propri programmi di sviluppo per le centrali in Val di Susa e al Martinetto, mentre in Valle dell'Orco vennero messi in cantiere la costruzione dello sbarramento sul lago dell'Agnel, a 2297 metri di quota, e su quello di Serrù, poco più in basso, entrambi destinati ad alimentare la nuova centrale di Bardonetto che verrà inaugurata nel 1941, nel corso della seconda guerra mondiale. Gli anni della guerra videro l'Azienda impegnata a fronteggiare anche i danni inflitti dai bombardamenti alleati ai suoi impianti urbani (le centrali di trasformazione, la centrale del Martinetto e la sede di Via Bertola, colpita in due differenti occasioni) ed a quelli dei grandi complessi industriali. Nel corso della lotta di Liberazione, infine, si provvide anche a presidiare e proteggere gli impianti della Valle dell'Orco ove, con l'aiuto dei partigiani, nella notte del 20 Aprile del 1945 fu impedito alle retroguardie tedesche in ritirata di minare la diga di Ceresole.

Azienda ostinatamente proiettata verso il proprio sviluppo e la propria crescita, non avendo mai completamente interrotto i propri programmi anche durante la guerra, l'inizio degli anni '50 vede l'AEM impegnata in numerosi progetti industriali: la costruzione della diga del Serrù avviata nel 1946, la costruzione dell'elettrodotto di Arquata Scrivia-Pontermoli in accordo con le Ferrovie dello Stato, l'accordo con la Società Terni per lo scambio di energia, gli accordi commerciali con la società concorrente cittadina SIP, la costruzione dello sbarramento di Valsoera sempre in Valle dell'Orco, la costruzione delle centrale idroelettrica di San Mauro, sul Po a valle della confluenza con la Stura, e di quella termoelettrica di La Loggia-Moncalieri, realizzata con i contributi del piano Marshall.

Il 1962 è l'anno della nascita di Enel e della legge sulla nazionalizzazione dell'industria elettrica, legge da cui erano tuttavia esonerate le aziende municipalizzate. Per quanto l'Amministrazione di Torino si fosse subito avvalsa di questa facoltà preferendo mantenere in vita la propria azienda, non sarebbero tuttavia mancate, in Consiglio Comunale, pressioni politiche che chiedevano la nazionalizzazione dell'azienda, come accadde nel 1971 e nel 1978. Se nella prima occasione una commissione consigliare istituita dal Sindaco Por-

cellana ([123]) era giunta a conclusioni opposte, nella seconda occasione, Sindaco Novelli, un'altra apposita commissione rincarò la dose, giungendo a raccomandare all'Amministrazione comunale l'ampliamento delle deleghe e dei compiti da assegnare all'AEM. Nel 1981, infatti, le venne affidata la gestione dell'intera rete di illuminazione pubblica ed in quello stesso anno la municipalizzata entrò a far parte del gruppo di studio per il teleriscaldamento in cogenerazione, previsto nella zona di Nizza-Millefonti, con la Regione Piemonte, il Politecnico ed il CNR.

Portati a termine studi e programmi, le tappe in questo nuovo segmento si susseguirono rapidamente, così come era sempre stato nelle migliori tradizioni dell'azienda che, nel frattempo, da *"elettrica"* era diventata *"energetica"*. Nel 1986 presero avvio i lavori per la costruzione della centrale di teleriscaldamento di Mirafiori Nord e l'anno successivo quelli per la costruzione della rete collegata che, ultimata nel 1988, avrebbe provveduto a servire 1,7 mln. di metri cubi residenziali della città Giardino. In questa nuova attività, negli anni successivi l'AEM continuò a raccogliere nell'area torinese altri importanti successi industriali ed economici fino a quando, nel 1996, pur mantenendone il controllo, la Città di Torino decise di far uscire in mare aperto la sua fedele *"municipalizzata"* e di trasformarla in Società per Azioni, ponendone sul mercato il 49%. All'atto delle successive fusioni societarie (Iride nel 2006, Iren nel 2010), l'energia prodotta negli impianti idroelettrici conferiti dall'Azienda torinese ammontava ad oltre 1250 GWh (1250 milioni di Kwh, poco meno dello 0,4% del fabbisogno nazionale di elettricità, contro il 4,2% idroelettrico prodotto dall'azienda nazionale Enel), mentre il totale fra idro e termoelettrico aveva ormai superato 2000 GWh ([124]).

2. *L'Azienda dell'Acquedotto Municipale*

Il Comune di Torino, come la maggior parte dei comuni italiani, per diversi anni mantenne in economia la gestione dell'acquedotto, all'interno cioè delle proprie strutture tecniche ed amministrative, continuando tuttavia a rilasciare nuove concessioni anche alla SAP che sostanzialmente operava sotto le sue direttive. La decisione di scorporare l'acquedotto municipale dai servizi gestiti dal Comune per dar vita ad un'azienda autonoma, secondo le modalità previste dalla Legge 103 del 1903 e dal successivo R.D. 15/10/1925 n. 2578, fu as-

[123]) Giovanni Porcellana (Portacomaro, 9.11.1928 – Torino, 19.9.2012), Sindaco di Torino dal 22.7.1970 al 12.4.1973.

[124]) Per una più approfondita descrizione degli impianti si veda il sito IREN: http://www.irenenergia.it/Chisiamo/Attivita/EnergiaElettrica/

sunta nel 1945 dalla Giunta Popolare di Torino ([125]) presieduta, in quella occasione, dal Vicesindaco Quarello ([126]). Il testo molto stringato della delibera lascia intendere che il progetto fosse già da tempo in gestazione presso le amministrazioni antecedenti il ventennio fascista e che fu possibile attuarlo soltanto dopo la Liberazione. Era altresì sempre viva l'intenzione di procedere al riscatto degli impianti della SAP ma, a causa di conflitti di natura giudiziaria, fu necessario attendere il 1960 per potervi dare corso, acquisire la SAP stessa ed affidare, finalmente, l'intero servizio ad una gestione interamente pubblica che poteva così disporre di una rete complessiva di condutture ed impianti in grado di assicurare una fornitura d'acqua pari a 5000 litri/sec.

Se ad una popolazione di circa 200 mila abitanti il primo impianto di metà 'ottocento della SAP, insieme ai pozzi esistenti, era stato in grado di fornire da 200 a 600 litri/sec., e cioè poco più di 100 litri/die per abitante, nel 1960 lo sviluppo industriale e l'incremento della popolazione, giunta alle soglie di un milione di abitanti, avevano fatto lievitare i consumi ad oltre 300 litri/die per abitante, con una produzione che alle fonti doveva essere quasi doppia per poter far fronte alle perdite lungo le reti, causate alla vetustà delle condutture ([127]). Negli anni successivi altri impianti avrebbero consentito all'Azienda di mantenere il passo con le crescenti esigenze quantitative e qualitative della popolazione; oltre al prestigioso progetto dell'invaso di Combanera, poi abbandonato, vennero infatti costruiti gli impianti di potabilizzazione dell'acqua del Po (Po1, Po2, Po3) in sponda sinistra, avviati in sequenza nel 1959 ed ultimati nel 1979.

3. Dal Consorzio Po Sangone alla SMAT

L'altra costola del ciclo delle acque, quella cioè dedicata alle fognature e alla depurazione fino ad allora gestita direttamente dal Comune, nel 1975 venne trasformata dal Sindaco Diego Novelli nel Consorzio Po Sangone cui aderi-

[125]) Deliberazione n. 124 del 15/10/1945 (Archivio Storico Città di Torino) - Contestualmente al sindaco Giovanni Roveda, la Giunta popolare era stata nominata dal CLN Piemontese il 28 Aprile 1945 per esercitare le funzioni provvisorie della Giunta stessa e del Consiglio, in attesa delle elezioni amministrative del 1946.

[126]) Gioacchino Quarello (Alessandria 1892, Torino 1966), membro del CLN regionale piemontese in rappresentanza della Democrazia Cristiana di cui, dopo la Liberazione, fu anche segretario regionale. Deputato dal 1946 al 1958.

[127]) Soltanto l'impiego di nuovi materiali, oltre ad un complesso lavoro di ammodernamento della rete ed ad un sistema di monitoraggio centralizzato resi possibili anche dalla gestione unica, avrebbero potuto nel corso degli anni ridurre sensibilmente l'entità delle perdite.

rono, oltre al Comune di Torino, altri 10 Comuni della cintura metropolitana ([128]). Fatta salva qualche precedente iniziativa minore nel settore dei trasporti, quel Consorzio fu il primo esempio di municipalizzazione sovracomunale di rilevanza industriale promosso dal Comune capoluogo, dopo anni di orgoglioso isolamento e considerato che tre anni prima era nato, a Collegno e con le stesse finalità, il *"Consorzio per l'epurazione delle acque"* fra Collegno stessa, Rivoli e Grugliasco. Occorreva sostituire i vecchi pozzi di decantazione, realizzati nel corso dei decenni precedenti lungo le sponde del Po, tutt'altro che efficienti rispetto ai più recenti parametri della depurazione, ed era dunque maturata la necessità di procedere, finalmente, alla costruzione di un grande depuratore metropolitano, nella consapevolezza di ripartirne spesa e benefici su un comprensorio territoriale ed amministrativo molto più ampio di quello del capoluogo. In tema ambientale, ancora una volta Torino avrebbe ribadito la sua ottocentesca vocazione igienista, in largo anticipo rispetto ad altre grandi città italiane: il depuratore di Castiglione iniziò infatti la propria attività nel 1984 ed oggi tratta 215 milioni di metri cubi di acque reflue all'anno.

La scelta del consorziamento fu senza dubbio lo spunto da cui, con la fusione della gestione delle due reti avvenuta su iniziativa del Sindaco Castellani e del suo Assessore Bruno Torresin (cfr. nota 136), sarebbe nata negli anni successivi un'altra grande azienda pubblica, la SMAT, Società Metropolitana Acque Torino, oggi divenuta ormai leader nel suo settore ([129]). Le tappe propedeutiche furono, nel 1997, la trasformazione dell'Azienda Acquedotto in Azienda Acque Metropolitane Torino S.p.A., società per azioni con capitale a maggioranza pubblica e con l'estensione dell'area servita a 36 Comuni, e nel 1991 la trasformazione del Consorzio Po Sangone nell'Azienda omonima, con il servizio di raccolta e depurazione delle acque reflue esteso a 17 Comuni. Dopo un lungo lavoro di ricucitura fra le Amministrazioni locali del torinese si giunse finalmente, nel 2001, alla fusione fra le due aziende pubbliche ed alla nascita della SMAT che, attraverso le numerose adesioni ed il conferimento di diversi impianti, fra cui quello del Cidiu, attualmente gestisce sia le fonti di approvvigionamento idrico, ovvero di potabilizzazione e distribuzione dell'acqua, sia le reti di raccolta, depurazione e restituzione dei reflui urbani, per un

[128]) Artefici della nascita del Consorzio, su incarico del Sindaco, furono l'Ing. Paolo Romano, dirigente del Comune, e Sergio Garberoglio, rispettivamente nelle vesti di Direttore Generale e Presidente.

[129]) Nel 2008 la SMAT si è aggiudicata la gara per la fornitura dell'acqua potabile per il rifornimento della Stazione Spaziale Internazionale ISS e, nel 2014, è stata riconosciuta come migliore utility pubblica nazionale

bacino di utenza che alla fine del 2010 ha raggiunto 286 Comuni e oltre 2 milioni di abitanti serviti.

4. *Da ATM a GTT* ([130])

Come abbiamo anticipato, la municipalizzazione delle linee tramviarie della Belga e della Piemontese e la loro acquisizione da parte dell'ATM si conclusero il 23 Dicembre del 1922, alla scadenza cioè delle concessioni rilasciate a partire dalla fine dell'800 (cfr. cap. 2 paragr. 3). Le due società private mantenevano tuttavia la proprietà di numerosi collegamenti tramviari extra-comunali che destavano l'interesse industriale del progetto municipale di trasporto pubblico, perseguito ormai da diversi anni da parte della Amministrazione torinese. Nel 1924, quando la città aveva raggiunto una popolazione di 500 mila abitanti, la rete della ATM disponeva di 22 linee tramviarie urbane per complessivi 130 km di esercizio, integrate da una consistente rete extraurbana privata che gestiva intensi flussi di passeggeri verso i comuni e le piccole città della provincia. Completata la municipalizzazione delle linee urbane, il Comune rivolse la propria attenzione a quelle extra-urbane, acquisendo e subentrando progressivamente in molte tratte private dell'epoca, per dare vita nel 1937 ad un'altra società municipale che prese il nome di SATTI (Società Anonima Torinese Tramvie Intercomunali) e che, in quegli anni, subentrò in diversi collegamenti tramviari di inizio secolo:

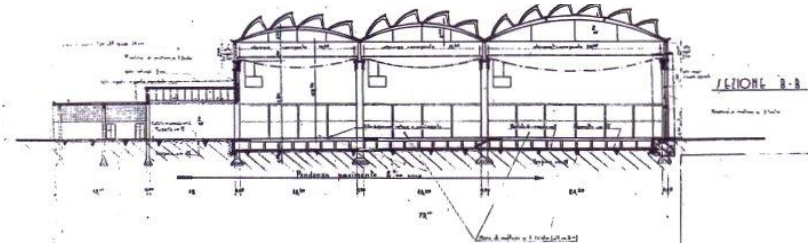
- Torino-San Mauro-Chivasso-Brusasco
- Torino-Moncalieri-Trofarello-Poirino
- Torino-Orbassano-Giaveno
- Torino-Settimo.

Allo stesso tempo, in quel periodo, questa società implementò la propria attività anche nel settore ferroviario metropolitano, allestendo e gestendo numerose tratte di interesse industriale e commerciale verso i principali insediamenti produttivi della città, quali la Fiat-Mirafiori, il Mercato ortofrutticolo e lo scalo di Vanchiglia, maturando una competenza tecnica in materia ferrotramviaria che molti anni dopo si sarebbe rivelata preziosa per la Città di Torino, allorché venne affrontato il tema della metropolitana. Come le altre Municipalizzate, anche la ATM seguiva in prima persona gli aspetti tecnici della progettazione ed ammodernamento delle proprio parco circolante e delle proprie linee, provvedendo alla manutenzione delle vetture e sviluppando, con la propria officina, prototipi che poi venivano messi in produzione con commesse alla Fiat, alle Officine di Savigliano ed alle Officine Moncenisio. Nel

[130]) AA.VV. "Trasporti torinesi : 1884-1984 : cento anni di servizio del pubblico"

1935 furono per la prima volta introdotti i filobus, 12 km su linea doppia, e nel 1940, con una popolazione urbana di poco superiore a 700 mila abitanti, venne raggiunto il numero di passeggeri di 202 milioni di unità/anno, indice dell'elevato grado di mobilità pubblica offerto dalla ATM stessa ([131]) e dell'incidenza ancora molto bassa di quella privata.

La guerra dimezzò le potenzialità dell'azienda, sia per danni inflitti ai depositi, alle officine, alle centrali elettriche di alimentazione ed al materiale rotabile, sia per le successive difficoltà di reperire pezzi di ricambio. Su 585 motrici tranviarie e 31 filoviarie, soltanto 260 erano in condizioni discrete, 69 completamente distrutte, 286 sinistrate, così come la funicolare per il Monte dei Cappuccini che, infatti, non riprese più il proprio servizio. La ricostruzione fu comunque molto rapida e nel 1949 la rete tramviaria raggiunse il suo massimo sviluppo, con 32 linee e 283 km. di binari ([132]).



Sezione trasversale del capannone di Corso Mortara, da un disegno del 1952 dello Studio Nervi, Archivio della Segreteria Tecnica ATM

Con l'approssimarsi degli anni '60 ed il superamento della soglia del milione di abitanti nella sola Città di Torino, l'Azienda si trovò ad affrontare la vertiginosa espansione residenziale ed industriale anche nei Comuni della cintura, con le conseguenti necessità di sviluppare le reti e di incrementare la dotazione di mezzi e di personale per garantire il servizio su un'area vasta. Doveva altresì fare i conti con le tariffe popolari imposte dalla Amministrazione Comunale e con i conseguenti, inevitabili deficit di bilancio malgrado nel 1962, prima degli anni del declino, avesse raggiunto il massimo storico di 364 milioni di passeggeri. A fronte di una popolazione all'interno della cinta daziaria di 1.115.000 abitanti, ATM era così strutturata:

[131]) Indice grossolano: 0,79 viaggi/die per abitante

[132]) Nel 1953 venne altresì costruito il deposito-officina di Corso Mortara, su progetto redatto con il contribuito dell'architetto Pier Luigi Nervi, in sostituzione della vecchia officina di corso Regina Margherita, già della società Belga (fonte: *Il capannone Nervi* – Testo di Clara Bertolini)

n. 874 veicoli di linea (tram, filobus, autobus)
km. 362 di linee di esercizio urbane (su rotaia, filovia e gomma)
km. 226 di linee di esercizio extra-urbane.

Più che alle tariffe popolari, il periodo di crisi, protrattosi dalla metà degli anni '60 alla metà degli anni '70, fu dovuto al vertiginoso incremento del trasporto privato e agli effetti di quest'ultimo sulla congestione del traffico urbano; con un andamento progressivo inesorabile, il numero di passeggeri sarebbe infatti diminuito fino a 213 milioni/anno, aggravato da una sempre minore velocità di esercizio dei mezzi all'interno della città e lungo le principali direttrici. Nella seconda metà degli anni '70 gli alti costi del servizio indotti da quella situazione vennero affrontati da Azienda ed Amministrazione con un ampio ventaglio di studi e provvedimenti: le linee tramviarie erano ormai state ridotte a 16 ed occorreva, comunque, ottimizzarne i percorsi ([133]) attraverso l'introduzione di corsie e tratte viarie destinate esclusivamente al trasporto pubblico. Sull'esempio di altre città europee venne preferita la cosiddetta "metropolitana leggera", con l'impiego di vetture più capienti che viaggiavano in superficie su percorsi protetti, congiuntamente ad una rete di monitoraggio del traffico privato volta a renderne più scorrevoli i flussi.

Sempre accantonata fin dagli anni '30, la scelta di procedere alla costruzione di una metropolitana tradizionale venne infine riesumata da Valentino Castellani, eletto sindaco nel 1993, che fece recuperare le idee-progetto realizzate dalla vecchia ed ormai disciolta "Società per la metropolitana" e, nel 1998, affidò proprio alla SATTI, la società pubblica che dal 1928 gestiva per conto del Comune le ferrovie e le linee tramviarie extra-comunali (cfr. nota 130), il compito di procedere al progetto, alla realizzazione ed alla gestione della metropolitana stessa. Quella società che, come vedremo nel paragrafo successivo, già in precedenza aveva risolto anche una situazione di emergenza affidatale dall'Amministrazione in materia di gestione dei rifiuti, nelle migliori tradizioni delle aziende municipalizzate torinesi predispose celermente progetti e gare d'appalto e, tre anni dopo, dava inizio ai cantieri, consentendo allo stesso Castellani di avviare la talpa di scavo "Valentina" nel corso del 2001. I lavori vennero ultimati 5 anni dopo e la tratta da Collegno a Porta Susa poté finalmente essere inaugurata dal Sindaco Chiamparino in occasione delle Olimpiadi invernali del 2006, sotto la gestione del Gruppo Trasporti Torinese (GTT) nato nel 2003 dalla fusione fra ATM e SATTI.

[133]) La famosa "griglia" introdotta dall'Assessore Marcello Vindigni con *"La variante al Piano dei Trasporti Pubblici"* del 1977, entrata in funzione nel 1982 - (*"GTT e la storia delle tranvie di Torino"* – Marzo 2011)

5. L'Azienda Municipale Raccolta Rifiuti

La mancata realizzazione del progetto del Sindaco Teofilo Rossi che già nel 1911, come abbiamo visto, intendeva affidare ad un solo operatore sia la raccolta dei rifiuti sia il loro incenerimento, si tradusse nel sostanziale arresto di una qualsiasi evoluzione in quel servizio, svolto in forma privata da piccoli spazzaturai fino al secondo dopoguerra. Mentre le aziende municipalizzate torinesi proprio in quegli anni eccellevano nelle tecnologie, nell'ammodernamento e nello sviluppo dei propri impianti, all'inizio degli anni cinquanta il settore rifiuti era ancora ai livelli del primo novecento. La rimozione della spazzatura, gettata nelle cantine tramite le canne a caduta, era operata manualmente da raccoglitori, con ceste trasportate a spalle in strada e svuotate in carri maleodoranti, per essere poi trasferita in impianti situati in vecchie cascine della periferia ove si provvedeva dapprima alla cernita manuale di carta, metalli e stracci destinati ad un misero mercato locale del riciclo, per lasciare i cumuli di immondizia al pascolo dei maiali e procedere poi all'interramento in vecchie cave o direttamente nei campi.

Soltanto nel 1945 il Comune rivendicò la privativa sulla raccolta e smaltimento dei rifiuti, affidandoli tramite appalti ad operatori privati più strutturati, senza tuttavia introdurre significative modifiche nelle modalità di svolgimento dei servizio e consentendo a modesti raccoglitori di effettuare una sorta di "porta a porta" per la raccolta differenziata ed il piccolo commercio di materiali riciclabili. Nel 1954 l'Amministrazione decise di affidare il settore ad un solo operatore, decisione che riuscì ad attuare soltanto nel 1958 tramite appalto-concorso assegnato alla società Urbiochimica S.p.A. ([134]) , alla quale sarebbe stata affidata anche la gestione della discarica di Via Germagnano, una ex-cava di ghiaia esistente in fregio alla sponda sinistra della Stura ed in cui erano state smaltite le macerie della 2° guerra. Per aggiudicarsi la gara la società si era attrezzata anche con macchinari per la separazione dei materiali riciclabili che vennero installati proprio in quella sede.

Quella società era partecipata dalla Viberti, in una joint-venture che le consentiva di mettere in servizio autocarri appositi, a cassone chiuso e muniti di alza-volta cassonetti prodotti dalla stessa consociata. Se da un lato l'industria si attrezzava per rendere più veloci e sicure quelle attività, anche le organizzazioni sindacali continuavano a promuovere rivendicazioni per ottenere condizioni di lavoro più igieniche e meno invalidanti per il personale, reclutato

[134]) Salvatore Centorbi :*"Mezzo secolo di storia dell'igiene urbana all'ombra della Mole Antonelliana"* – Ideanet srl – Torino, 2010

in gran parte fra gli immigrati più disagiati. Sarebbero occorsi tuttavia molti anni prima che le vecchie pattumiere in cantina venissero sostituite da cassonetti carrellati, in lamiera, depositati nei cortili o direttamente al piede delle canne di caduta dell'immondizia stessa, innalzate dal piano cantina al piano cortile, e che l'impiego dei moderni automezzi venisse esteso a tutta la città. Nel 1962 la Urbiochimica fallì ed il Comune, che già gestiva in proprio la Nettezza Urbana, ne rilevò impianti ed attrezzature; dopo un breve periodo di conduzione diretta, affidò quel servizio alla SATTI, la società di gestione dei trasporti intercomunali della quale abbiamo già scritto. La grande massa dei rifiuti raccolti nella città continuò ad essere smaltita in Via Germagnano, diventata la discarica di "Basse di Stura" nel corso degli anni successivi, una delle più grandi di Europa, definitivamente chiusa il 31 Dicembre del 2009 dopo averne raccolti oltre 20 milioni di metri cubi ([135]).

L'affidamento alla SATTI, deciso in una situazione d'emergenza, venne risolto dopo sette anni con la creazione di una specifica azienda municipalizzata di igiene ambientale, creata il 1° Gennaio 1969 con il nome di Azienda Municipalizzata Raccolta Rifiuti (AMRR), cui furono trasferite le competenze ambientali, le strutture, le attrezzature della stessa SATTI, la gestione della discarica di Basse di Stura e, nel corso degli anni successivi, la nettezza urbana e quei servizi di raccolta ancora in appalto. Nel 1990 l'AMRR cambiò la propria denominazione in Azienda Multiservizi di Igiene Ambientale di Torino (Amiat), divenendo Azienda speciale nel 1997 e Società per Azioni a controllo pubblico nell'anno 2000, in seguito alle nuove leggi intervenute in quegli anni nel settore delle municipalizzate. Tuttavia, malgrado avesse assunto questo nuovo profilo societario proprio per accrescere la propria competitività e fosse altresì gestore della discarica di Basse di Stura, quindi in possesso dei titoli per provvedere allo smaltimento dei rifiuti, la normativa adottata alcuni anni dopo dalla Regione Piemonte in materia di conferimenti "in house" (vedi cap 6 paragr. 1.5) impedì all'Amiat stessa di giocarsi in prima persona la realizzazione dell'inceneritore del Gerbido, evoluzione industriale più che naturale della discarica, malgrado avesse già accantonato cospicui utili di bilancio con i quali avrebbe potuto alleviarne l'investimento a debito, sostenuto integralmente dal Comune di Torino.

Dal 2011 Amiat fa parte del Gruppo Iren, cui è stato ceduto il 49% delle quote intestate alla Finanziaria della Città di Torino, gruppo industriale di rile-

[135]) Basse di Stura oggi è condotta, come si suole dire, in "post mortem" e vi si estrae il biogas (metano) necessario all'autosufficienza energetica di impianti, depositi, autorimesse ed uffici di quella stessa sede.

vanza nazionale che ha successivamente consolidato la propria posizione nel panorama delle aziende miste torinesi con l'acquisizione dell'80% di TRM, ovvero della società municipale interamente pubblica che, dopo aver progettato e fatto costruire l'inceneritore, avrebbe dovuto anche gestirlo e raccoglierne i frutti ([136]).

[136]) Come nel caso di altre società municipalizzate torinesi, via via identificate con le persone che ne hanno curato sia la nascita sia lo sviluppo e la crescita a standard di autentiche eccellenze industriali, anche TRM ha avuto il proprio riferimento storico in una figura particolare, quella di Bruno Torresin (Villa del Conte – Padova, 23.10.1946, Ceresole Reale 24.4.2016) che ne ha ricoperto i ruoli dapprima di Amministratore Delegato e poi di Presidente fin dal 2004. Artefice dapprima della nascita di SMAT, in veste di Assessore nella seconda giunta Castellani ed insieme all'Ing. Paolo Romano, Bruno Torresin è stato un protagonista della trasformazione delle vecchie e gloriose aziende municipalizzate torinesi in moderne e dinamiche SpA pubbliche, in grado di competere nella liberalizzazione dei mercati pur senza venir meno alle loro originarie finalità istitutive.

CAPITOLO 4

Il territorio del CIDIU: la zona Ovest di Torino

1. Cenni preliminari

La zona Ovest di Torino è tradizionalmente costituita dai Comuni di Alpignano, Buttigliera Alta, Venaria, Collegno, Druento, Grugliasco, Pianezza, Rivoli, Rosta, San Gillio, Venaria e Villarbasse ([137]). Estesa sulla pianura che si apre allo sbocco della Valle di Susa, fin dal Medio Evo deve gran parte del proprio sviluppo agricolo, manifatturiero e preindustriale ai commerci con la Francia ed alla importante rete di canali d'acqua realizzata nel corso di diversi secoli per scopi irrigui e produzione di forza motrice, con numerose derivazioni dalla Dora Riparia, dalla Stura e dal Sangone. Risalgono infatti al 1233 l'apertura della bealera dell'Abazia di San Giacomo di Stura ([138]), al 1310 quella della bealera di Rivoli ([139]), al 1416 la bealera di Grugliasco ([140]), al 1509 quella di Orbassano ([141]), e poi, scendendo verso Torino, via via quelle di Collegno, Pianezza, Venaria, la Becchia, il canale della Pellerina, quello del Martinetto, la bealera di Lucento e molte altre derivazioni primarie e secondarie, fino a quelle per esclusivo uso forza motrice costruite fra il 700 e l'800 a Torino, richiamate in precedenza ([142]).

Fra le prime importanti infrastrutture per il suo sviluppo, nel 1711 deve essere annoverata l'apertura della Strada di Francia, voluta dal duca di Savoia Vittorio Amedeo II per disporre di un collegamento diretto con una delle residenze preferite, il Castello di Rivoli, che, come ci ricorda Giampiero Vigliano, ebbe una notevole influenza per lo sviluppo della *"Contrada Francia e ha costituito e costituisce tutt'oggi uno dei fattori di primaria importanza nello sviluppo urbanistico ed economico di tutta la zona ad essa limitrofa; la sua forza di attrazione è stata rilevantissima, soprattutto a partire dal 1900, ed ha avuto un ruolo de-*

---

[137]) Questa delimitazione geografica ed amministrativa è stata adottata anche dall'Area Metropolitana di Torino.

[138]) Archivio Diocesano di Torino, sezione storica a cura di don Gianni Sacchetti, documento on line, pag. 86

[139]) Patenti 3 aprile 1310 con le quali Amedeo V ne autorizza i lavori di costruzione (cfr. *"I centri della cintura torinesi- Rivoli"* a cura di Giampiero Vigliano – IRES – Torino, 1959 – pag.9).

[140]) Patente del 13 febbraio 1416 con cui la comunità ottenne dal principe Ludovico di Savoia-Acaia la concessione per l'apertura del canale, nonché i diritti per la costruzione lungo il suo corso di mulini ed opifici idraulici (Fonte: la Storia di Grugliasco sul sito del Comune stesso).

[141]) Dato desunto dalla storia della Cascina Gorgia in territorio di Orbassano.

[142]) Cfr. cap. 2 paragr. 6 pag. 39.

terminante nello spostamento dei centri di Collegno, Grugliasco e Rivoli". In seguito a quello sviluppo, e soprattutto all'entrata in servizio del trenino avvenuta nel 1872 ([143]), agli inizi del '900 la città di Rivoli volle dotarsi di un *Piano di Ingrandimento e Sistemazione* la cui stesura venne affidata all'Ingegner Eugenio Mollino; presentato nel 1918 e mai adottato, quel piano aveva concepito la città come *"polmone di riposo della vicina Torino",* in armonia con la presenza del Castello e delle residenze patrizie, destinando fin da allora la zona di Fontanelle (l'attuale Cascine Vica) alle attività produttive.

Verso la metà dell'ottocento, la cerchia alpina, già attraversata dagli antichi valichi montani, era stata raggiunta e superata sia dalla ferrovia del Moncenisio (chiamata anche "ferrovia Fell" dal nome del costruttore John Fell, rimasta in esercizio dal1868 al 1871) sia dal traforo del Frejus ([144]), ulteriore e decisivo elemento di attrazione per quelle attività manifatturiere che guardavano al mercato d'oltralpe come prospettiva decisiva per il loro sviluppo. Subentrate alla manifattura della seta, nella seconda metà dell'ottocento erano sorte infatti le prime attività di rilievo industriale: Isaac e Napoleone Leumann nel 1875 avevano trasferito la loro filatura da Voghera a Collegno, in un luogo non molto distante dalla stazione ferroviaria, realizzando quel villaggio operaio considerato tutt'oggi un vero e proprio complesso storico e architettonico ([145]). Al 1880 risale altresì la *"Snc di Wild e Abegg"* dalle cui ceneri sarebbe nata nel 1906, ad opera di Augusto Abegg, la *Società anonima Cotonificio Valle Susa* che, nel corso degli anni, avrebbe aperto nuovi stabilimenti a Borgone, Torino, Rivarolo Canavese, Susa, Sant'Antonino, Bussoleno, Pianezza, Rivoli e Lanzo.

Il solido retroterra manifatturiero ed artigianale consolidatosi nel '900 nei tre comuni contigui, Rivoli, Collegno e Grugliasco, fu la premessa del loro vertiginoso sviluppo demografico, economico ed industriale del secondo dopoguerra e degli anni '60-'70, affrontato da sindaci ed amministratori locali che, seppur con pochi strumenti amministrativi e finanziari, animati dalla sensibilità postbellica di quegli anni furono, fra le altre cose, i promotori della nascita dell'azienda di igiene ambientale oggetto di questo libro, anticipando di circa tre anni l'analoga iniziativa assunta nel 1975 dal Comune di Torino con la creazione del Consorzio di depurazione del Po Sangone.

---

[143]) cfr. cap. 2 paragr. 4 pag. 35 - Fin dalla sua entrata in funzione, l'importanza di quel trenino è dimostrata dall'incremento dei passeggeri trasportati che, dal 1872 al 1904, crebbe da 232.000 ad oltre 635.000 unità annue.

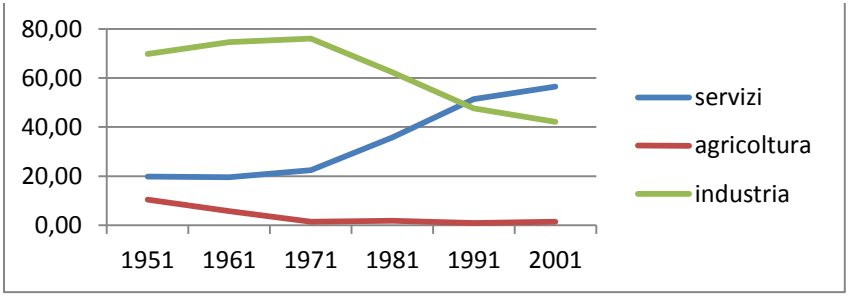
[144]) La prima tratta venne ultimata nel 1854 e quella con Modane nel 1871.

[145]) Con circa 1500 operai, nel 1911 il Cotonificio Leumann divenne il più grande stabilimento industriale italiano per numero di addetti (fonte in nota 149)

2. *Rivoli, Collegno e Grugliasco* ([146])

Rivoli - Al censimento del 1911 risultavano attive 113 imprese con 1277 addetti, delle quali 13 tessili con 475 addetti, 46 alimentari e affini con 253 addetti, 33 meccaniche con 290 addetti. Nel 1912 venne fondata la Fabbrica Nazionale Pizzi, che in pochi anni avrebbe raggiunto circa 500 dipendenti, localizzata in quella zona industriale di Cascine Vica prevista dal piano urbanistico di Mollino ove si era insediata anche la fabbrica di lime FILUT. Nel primo dopoguerra la ripresa delle attività industriali fu considerevole: nel 1919 la Società SIR rilevò l'azienda dei fratelli Henn, fabbrica di saponi e detersivi in genere, occupando una trentina di addetti; sempre a Cascine Vica, nel 1922 i fratelli Durbiano impiantarono una falegnameria e nel 1923 i fratelli Arlorio avviarono l'attività di produzione di vermouth, sciroppi e liquori. Nel 1924 la Società Nebiolo, fondata a Torino nel 1880, si insediò in uno stabilimento di corso Susa, attrezzandolo per la produzione di macchine tipografiche; la società FILP subentrò alla FILUT, aumentando la produzione delle lime con circa 230 addetti, in una zona che, con Grugliasco, divenne una delle più importanti aree per la fabbricazione di utensileria in Italia.

Al successivo censimento del 1927 risultavano in attività 171 esercizi con 2027 addetti, quasi il doppio del 1911, in conseguenza del considerevole incremento del settore tessile, vero motore industriale in tutta la regione, con ben 1114 addetti contro i 305 del settore meccanico. Questa situazione, tuttavia, si sarebbe ribaltata nel secondo dopoguerra anche a Rivoli, con la crescita vertiginosa della meccanica cui avrebbe fatto da contraltare, negli anni fra il 1951 e il 1971, la pressoché totale scomparsa del tessile: da 1506 a 8244 addetti nella meccanica, a fronte di una riduzione da 1061 a 335 addetti nel tessile:



Percentuali occupati per settore su occupati totali a Rivoli 1951-2001

[146]) Per quanto di indubbia rilevanza storica, artistica ed economica, viene nella nostra narrazione trascurato il Comune di Venaria, ininfluente sulla nascita e lo sviluppo del Cidiu in quanto entrato a farne parte soltanto nel 2012.

Pur con specificità locali, i fenomeni connessi allo sviluppo ed alla occupazione non furono molto diversi negli altri due Comuni; ne verranno quindi omessi livelli di dettaglio analoghi in quanto deducibili dalla breve descrizione riservata a Rivoli, sufficiente per fornire al lettore il quadro dello scenario complessivo in cui è nato il Cidiu, ovvero delle eccellenze industriali con le quali ha dovuto misurarsi nel corso di tutta la sua attività.

Collegno – L'opera di Giuseppe Gramaglia ([147]) rappresenta una fonte di documentazione preziosa per conoscere la storia di "Collegium in quintum", dalle origini al feudo dei Provana, opera purtroppo incompiuta a causa della scomparsa prematura di questo accanito e appassionato storico della sua città che ci ha trasmesso il profilo medievale del borgo e delle sue grandi cascine, insediatesi fin dal 1500 su entrambe le sponde della Dora: la Dorera, la Margaria, la Marocchina, la Provvidenza, il Cascinotto, la Barricalla, la Canonica, le Tabacchiere, la Serpera.

Fra i primi opifici di epoca preindustriale, significativo per le dimensioni fu il Setificio del Molino, sorto in zona Oltre Dora verso la metà del 1700, oggetto in anni recenti di un restauro conservativo residenziale che ci consente, oggi, di apprezzarne tutta l'imponenza.

Il rudere del Setificio del Molino prima del restauro conservativo

[147]) Giuseppe Gramaglia (1950-1986): *"Frammenti di storia di Collegno"* – Opera postuma a cura di Marisa e Manuel Torello, pubblicata dal Gruppo Archeologico "Ad Quintum" (Ed. del Graffio, Borgone di Susa, Giugno 2006), redatta sulla base degli articoli pubblicati da Gramaglia sul periodico "Il Rocciamelone", fra gli anni 1971-1986.

Nel 1871, in sponda destra del fiume ai confini con Torino, sorse un'altra manifattura storica, la Fabbrica di fiammiferi dei fratelli Sergio e Giovanni Della Chà, allora denominata semplicemente "La Fabbrica", che dava lavoro a 96 operai (17 uomini, il resto donne e bambini) con una produzione giornaliera di un milione e mezzo di pezzi. Per quanto in parte distrutta da bombardamenti nel 1945, anche di quella struttura oggi ne sopravvivono alcuni edifici originari e la ciminiera, ristrutturati con cura ed adibiti ad unità produttive dopo anni di degrado e di abbandono ([148]). Conosciuta in tempi più recenti come "ex-area Paracchi", il recupero è stato reso possibile dalla sensibilità del nuovo proprietario, Giorgio Calestani, e della Città di Collegno che nel 2002 provvide a modificare il tracciato di una nuova strada per salvaguardare l'antico insediamento e consentirne l'opera conservativa.

In periodi più recenti ([149]), lungo tutto l'arco del '900, lo sviluppo industriale di Collegno non si discosta molto da quello degli altri due comuni contermini per intensità di crescita e diversificazione produttiva, soprattutto nelle zone a ridosso di Corso Francia privilegiate dai collegamenti con Torino, con la Valle di Susa e con la Francia. Tuttavia, così come Rivoli con l'industria tessile e Grugliasco con la carrozzeria, anche Collegno ha avuto un suo tratto distintivo nell'attività dolciaria della ditta Maggiora, insediatasi nel 1939 nello stabilimento di Regina Margherita ove arrivò ad occupare sino a 2500 addetti ([150]). Per quanto fra il '43 ed il '45 Ermenegildo Maggiora avesse saputo superare la requisizione dello stabilimento e della produzione da parte delle truppe tedesche, in anni più recenti fu purtroppo costretto a soccombere di fronte alla finanza ed ai finanzieri d'assalto che negli anni '70 avevano inquinato l'imprenditoria nazionale ed alimentato un sistema economico-politico profondamente corrotto. La chiusura della Maggiora fu una delle conseguenze locali più drammatiche prodotte dal sistema finanziario di quegli anni; acquisita infatti dalla Venchi Unica, che a sua volta dava occupazione a circa 3000 addetti per lo più donne, negli anni '70 ne seguì le sorti finendo nella rete dell'oscura galassia speculativa di Michele Sindona e fu costretta a chiudere i battenti proprio nel periodo in cui, come osserva Marco Onado, la nostra economia avrebbe *"dovuto consolidare*

[148]) *"Antico Opificio della Chà"* http://www.anticopificio.com/lastoria.html

[149]) Per più approfondite informazioni e resoconti puntuali sulla storia di Collegno si segnala: Daniela Adorni, Marco Sguayzer: *"Oltre la metropoli – Per una storia di Collegno dalla Ricostruzione agli anni Novanta"* – Ledizioni, Milano 2013

[150]) Oltre alla varietà e qualità dei prodotti, alla Maggiora di quegli anni viene riconosciuta una particolare abilità nel marketing, ereditata dal suo fondatore; si racconta che, visto il successo commerciale dei "rotti" dei wafer, venne allestito un reparto della fabbrica per incrementare la produzione di questa pezzatura, apparentemente di scarto.

lo straordinario balzo in avanti dei primi vent'anni del dopoguerra".

Negli anni seguenti ebbero infatti il sopravvento "*le vicende dei fondi neri, del Banco Ambrosiano, dello Ior, della P2, di Enimont (la madre di tutte le tangenti), della corruzione di politici e magistrati, in un susseguirsi di avvenimenti in cui ancora oggi affondano le proprie radici i problemi finanziari attuali e, per dirla con Sylos Labini, senza riuscire a produrre gli anticorpi necessari per debellare i fenomeni più patologici del mondo finanziario, con il risultato di far diventare i problemi endemici e di creare un enorme ostacolo non solo al normale gioco democratico, ma anche al suo stesso sviluppo economico*" ([151]). Varrebbe la pena, in un' altra sede, estendere quest'analisi all'errore di aver sottovalutato quei fenomeni, interpretandoli quali rischi probabili e fisiologici di un qualsiasi sistema politico-economico, senza viceversa intravedere i germi di una svolta ben più profonda, insidiatisi nel sistema bancario internazionale neo-liberista per dirottare quote sempre più consistenti del "capitale finanziario" dalle attività produttive a quelle speculative, ovvero su quel "capitale fittizio" di intuizione marxiana il cui valore è interamen*te "derivato"* dalla capitalizzazione di redditi anticipati, senza alcuna contropartita, appunto, in attività produttive vere e proprie.

Alcuni anni dopo, fra le tante crisi della siderurgia italiana, quella degli anni '90 fu fatale ad un'altra azienda storica, le *Fonderie Officine Giovanni Mandelli* nata a Torino nel 1921 e trasferitasi in a Collegno nel 1946, entrata in crisi fin dal 1991, che chiuse definitivamente l'attività nel 1996 ([152]). Anche in seguito a questa vicenda il Comune decise di adottare, nel 1998, un nuovo Piano Regolatore ed un Piano per gli Insediamenti Produttivi (PIP) che, con successive varianti, nel 2006 venne esteso alla la sua forma definitiva a Sud della tangenziale: *"considerato che la realtà produttiva della Città di Collegno sta subendo, come la maggior parte delle città europee, grandi trasformazioni dovute alla globalizzazione economica in atto e che, pertanto, l'Amministrazione deve intervenire con scelte strategiche per contrastare il rischio di un abbandono della vocazione produttiva tradizionale della zona, si rende necessario incoraggiare quelle attività che per la loro qualità ed in particolare per i loro contenuti tecno-*

[151]) Marco Onado, saggista e professore ordinario di Economia, in *Trent'anni di scandali finanziari in Italia. Il difficile rapporto fra imprese e finanza"*- Firenze, 2010.

[152]) Sarah Isabella Chiodi e Lorenzo De Cristofaro *"Le ex-Acciaierie Mandelli di Collegno: la storia di una fabbrica, l'attualità del dibattito urbanistico"* in *"Postfordismo e trasformazione urbana - Casi di recupero dei vuoti industriali e indicazioni per le politiche nel territorio torinese"* a cura di Emiliana Armano, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino – Regione Piemonte, IRES, Luglio 2016

logicamente innovativi si presentano come motori di sviluppo" ([153]).

Grugliasco - Su un territorio interessato da un'agricoltura intensiva volta soprattutto all'allevamento del bestiame, segnato da grandi cascine quali l'Astrua, la Quaglia, l'Armano, il Palazzo, il Villanis, il Maggiordomo, il Ducco, la Mandina, i primi insediamenti manifatturieri apparvero a Grugliasco in zona di Santa Maria, al confine con Collegno e Rivoli, con una fabbrica di lime nel 1871 (trasformatasi nel 1908 nella storica Cooperative Lime), lo jutificio della Fabbrichetta nel 1880 e, nel 1908 e sempre nella stessa zona, la Società Italo Russa per l'Amianto ([154]). Nel 1903, nel centro storico dell'antico borgo, era sorta la Manifattura Piemontese Spazzole, rimasta in attività fino alla fine degli anni '60, che traeva la forza meccanica da un mulino sulla bealera di Orbassano, così come quelle in zona Santa Maria utilizzavano le acque della bealera di Grugliasco, derivate dalla Dora in territorio di Alpignano.

Occorrerà attendere gli anni '60 per assistere al decisivo sviluppo industriale della piccola cittadina, sia nel settore della carrozzeria di cui è stata, in quegli anni, capitale mondiale con gli insediamenti di Pininfarina, Bertone, Vignale e Itca, sia in altre produzioni metalmeccaniche fra le quali Termonafta, Westinghouse, Comau, Cimat, Johannes, Frigostamp. In linea con la vocazione agrozootecnica della Zona Ovest e del Pinerolese, è doveroso ricordare anche la cooperativa Abit (Associazione Bovini Indenni da Tubercolosi), sorta a Grugliasco nel 1967 ad opera di circa 160 allevatori, divenuta nel corso degli anni un gruppo con 550 dipendenti distribuiti in diverse sedi e settori di lavorazione, con vendita diretta di prodotti lattiero-caseari, punte di 144 miliardi di lire di fatturato/anno e 91 milioni di litri di latte raccolto e lavorato, simbolo per molti anni dell'eccellenza agro-alimentare piemontese ([155]), sopravvissuta negli anni 2000 al subentro di alcuni operatori nazionali che ne provocarono dapprima il drastico ridimensionamento e poi l'incorporazione all'interno del gruppo marchigiano Trevalli.

Non si può infine non fare cenno, sia per Grugliasco che per Collegno, alle due grandi strutture sanitarie costituite dai rispettivi ospedali psichiatrici, il pri-

---

[153]) Delibera CC 18 agosto 2000, n. 267: "P.R.G.C. – Variante strutturale n. 9, relativa all'ampliamento dell'area industriale sita tra la tangenziale Nord e e la SS. 24"

[154]) Per la redazione di questo paragrafo ci si è avvalsi di una fonte molto documentata di notizie su Grugliasco, costituita da numerose schede che, a partire dai giorni nostri, consentono di risalire anche all'origine del simbolo araldico, attestato nel 1613*: "Pro Loco Grugliasco – Cenni storici"* http://www.prolocogrugliasco.it/

[155]) Fonte dati: *"Abit, dal Pinerolese il latte fresco di qualità"*, Giancarlo Percivati su *"L'eco mese" (L'Eco del Chisone)*, Marzo 1999

mo sorto a partire dal 1920, il secondo molto più antico essendo la Certosa stata destinata a quello scopo fin dalla seconda metà dell'800, entrambi separati da alti muri di cinta che ne segregavano i degenti dal contesto urbano circostante, insieme a drammi ed attività terapeutiche talvolta anche criminose, documentate in anni successivi dalla cronaca e da numerose pubblicazioni di denuncia. Se fra entrambi gli ospedali negli anni 30-40 erano state raggiunte punte di circa 4000 degenti, all'entrata in vigore della legge Basaglia, nel 1978, ne restavano ancora circa 2200 ([156]), via via ridottisi a poche decine nel corso degli anni, con la dismissione progressiva dei padiglioni, la loro trasformazione in case protette e la diffusione delle comunità alloggio; la chiusura di Grugliasco (Villa Azzurra) risale al 1984 e quella degli ultimi padiglioni di Collegno al 1993.

3. L'andamento demografico nel secondo dopoguerra

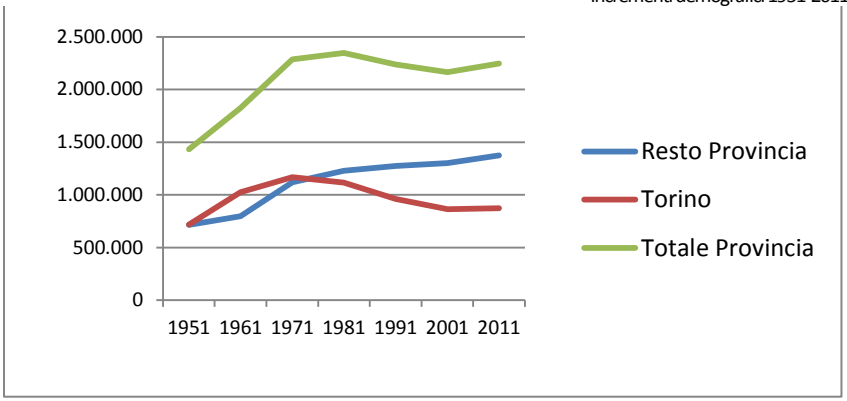
Negli anni '50 le prime ondate migratorie iniziarono ad investire quasi esclusivamente il capoluogo, per poi progressivamente riversarsi, nel decennio successivo, sul territorio circostante con incrementi costanti che ridisegnarono profondamente la fisionomia dei comuni confinanti. Il picco massimo della popolazione venne registrato a Torino nel 1971 con 1.167.968 abitanti rispetto ai 719.300 del 1951; da quell'anno, infatti, iniziò una lento ma inarrestabile esodo dalla città verso la prima cintura, arrestatosi nel 2001 sulla cifra di 865.263 residenti. Anche se la provincia, nel suo complesso, aveva in positivo ed in negativo risentito dell'andamento demografico del capoluogo, non altrettanto si può dire per gli altri comuni del territorio provinciale ove, verso la metà degli anni '70, proprio a causa delle migrazioni interne la popolazione superò quella di Torino, con una progressione costante fino al 2011.

Tenendo conto che fra il 1951 e il 2001 l'incremento assoluto degli abitanti di Torino è stato soltanto di 145.963 unità, abbiamo conferma che nell'arco di quel mezzo secolo il maggior carico demografico si era riversato sugli altri comuni ove, sempre nel 2001, risultavano 586.645 abitanti in più rispetto a quelli del 1951, contro una popolazione provinciale totale, Torino compresa, cresciuta di 732.608 unità. In altri termini, dopo i primi insediamenti immigratori degli anni 50-60 concentrati all'interno della cinta daziaria della città, fu il "resto" del territorio provinciale il vero polmone di accoglienza stabile di quegli stessi flussi, come risulta dai dati di censimento e dall'andamento della di-

[156]) Dati attinti da *"Il Superamento degli ex O.O.P.P. di Collegno e Grugliasco"* in *"Psichiatria e Storia"*, a cura di Giorgio Tribbioli ed Ezio Cristina.
http://www.psichiatriaestoria.org

stribuzione della popolazione nelle due aree, rispetto al totale provinciale.

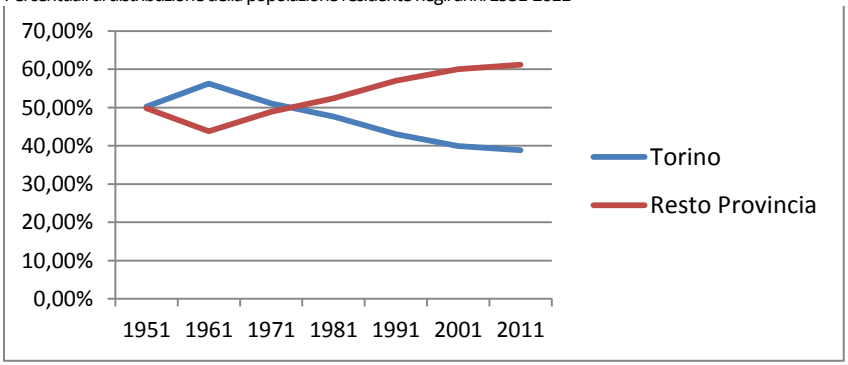
Incrementi demografici 1951-2011



Popolazione censita (migliaia di abitanti)

Anno Censimento	**1951**	**1961**	**1971**	**1981**	**1991**	**2001**	**2011**
Torino	719	1.026	1.168	1.117	963	865	872
Resto Provincia	714	798	1.119	1.229	1.274	1.300	1.375
Totale Provincia	1.433	1.824	2.287	2.346	2.237	2.166	2.243

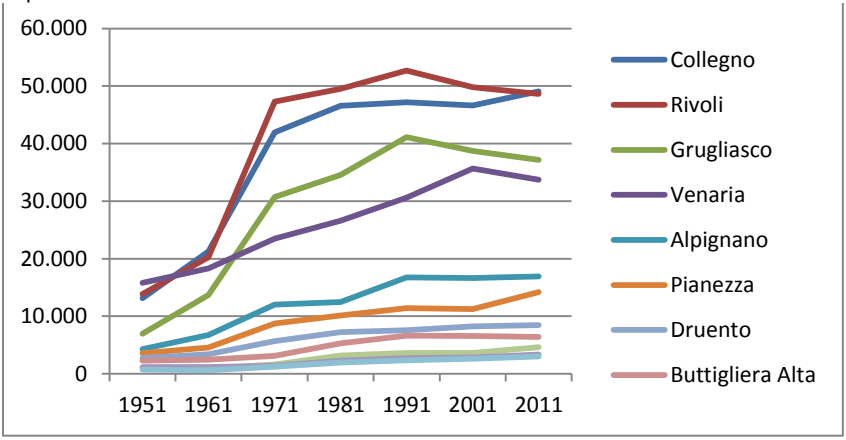
Percentuali di distribuzione della popolazione residente negli anni 1951-2011



In Zona Ovest l'incremento demografico risulta pressoché costante fino al 2001, più intenso nei primi decenni nelle fasce lungo l'asse di corso Francia, con un aumento della popolazione, nell'arco dal 1951 al 2011, di oltre 160.000 uni-

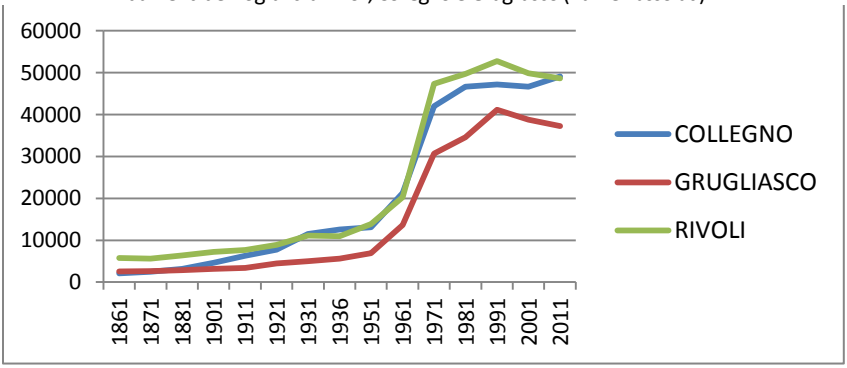
tà (da 65.391 a 225.501 abitanti) ed una percentuale di popolazione residente sul "resto della Provincia" cresciuta dal 4,56% al 10,05%.

Popolazione censita dal 1951 al 2011 nei Comuni della Zona Ovest



In linea con l'andamento storico registrato fin dal 1861, al censimento del 1951 in ciascuno dei comuni di Rivoli e Collegno risultavano poco più di 13.000 residenti, 7000 a Grugliasco; a partire dalla metà degli anni '60 la crescita fu vertiginosa e nel 2001, sempre nei tre comuni e nell'arco '51-'71, l'incremento complessivo risultò pari a 101.257 abitanti (+300%), dato che, per quanto significativo, corrispondeva soltanto ad 1/6 dell'incremento totale del "resto" della Provincia, a conferma che tutta l'area metropolitana, esclusa quella collinare, aveva indistintamente subìto gli effetti dell'immigrazione, più che non la stessa Torino.

ABITANTI – Andamenti demografici a Rivoli, Collegno e Grugliasco (numeri assoluti)

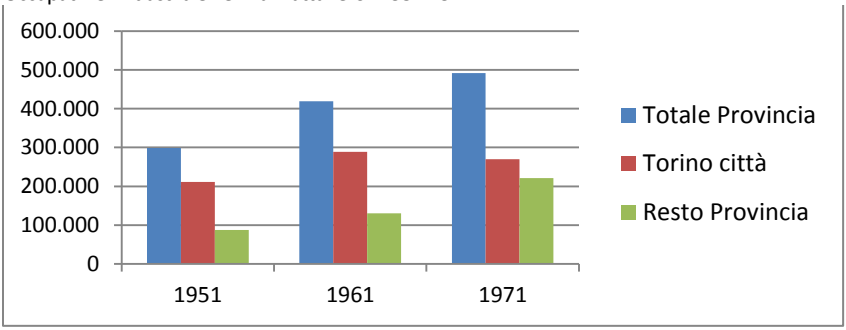


4. L'occupazione nel secondo dopoguerra

4.1 La Provincia di Torino

Analogamente all'andamento demografico, l'occupazione industriale e manifatturiera fin dal 1951 manifestò linee costantemente crescenti nel resto della provincia, in presenza di una inversione di tendenza registrata a Torino nel 1971, anche a causa di una progressiva delocalizzazione nei Comuni della cintura delle industrie prebelliche, alla ricerca di più ampi spazi, liberi e a basso costo.

Occupati nell'industria e nel manifatturiero - 1951-1971



Nel panorama complesso e talvolta disomogeneo di dati e ricerche locali antecedenti il 2001, ci soccorrono alcune pubblicazioni dell'IRES ([157]), in quegli anni chiamato a redigere la mappatura economico e sociale della Provincia di Torino, propedeutica alla stesura del Piano Regolatore Intercomunale e del successivo Piano comprensoriale. In quest'ultimo documento l'IRES riassume i dati di nostro interesse aggregandoli per "microzone", all'interno delle quali i Comuni della Zona Ovest sono raggruppati in quella denominata *"Rivoli"*. Da una prima ricognizione generale sull'andamento della *occupazione industriale e manifatturiera* emerge senza equivoci che, nel periodo 1951-1971, a fronte del sensibile calo percentuale registrato a Torino, le microzone più sottoposte ad incremento occupazionale in quei settori, al pari del successivo incremento demografico, furono quelle di Rivoli, Orbassano e Settimo:

[157]) Istituto di Ricerche Economiche Sociali (IRES):

AAVV – *"La localizzazione delle industrie nella cintura di Torino"* - Piano Regolatore Intercomunale, Istituto Ricerche Economico Sociali <Aldo Valente> - Torino, 1959

AAVV – *"Panorama economico e sociale della Provincia di Torino"* – Istituto Ricerche Economico Sociali <Aldo Valente> - Torino, 1959

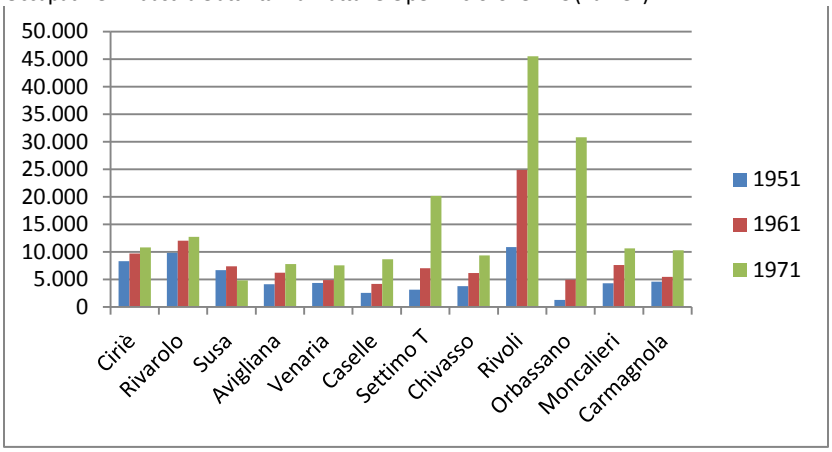
AAVV - *"Linee di piano territoriale per il comprensorio di Torino"* – IRES-Regione Piemonte, Guida Editori srl, Napoli 1976

Occupati **industria e manifatturiero** per microzone IRES – Numeri e % su Provincia

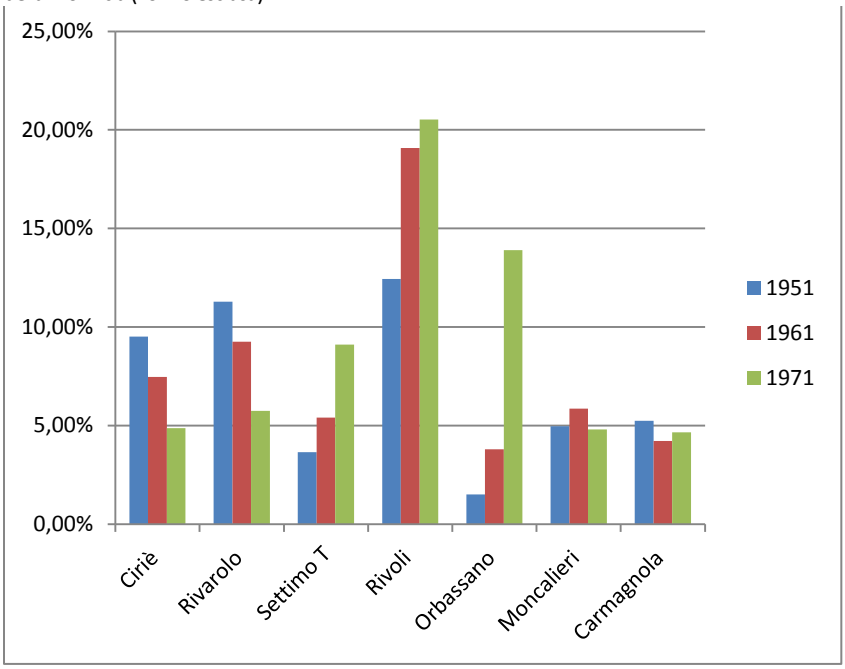
	1951		1961		1971	
	addetti	%	addetti	%	addetti	%
Torino città	210.944	70,7	289.063	68,9	270.164	54,9
Ciriè	8.306	2,7	9.735	2,3	10.800	2,2
Rivarolo	9.864	3,3	12.061	2,9	12.716	2,6
Susa	6.684	2,2	7.418	1,8	4.818	1,0
Avigliana	4.126	1,4	6.239	1,5	7.777	1,6
Venaria	4.353	1,5	4.891	1,2	7.549	1,5
Caselle	2.576	0,9	4.189	1	8.666	1,8
Settimo Torinese	**3.182**	**1,1**	**7.048**	**1,7**	**20.199**	**4,1**
Chivasso	3.807	1,3	6.151	1,5	9.350	1,9
Rivoli	**10.871**	**3,6**	**24.872**	**5,9**	**45.490**	**9,2**
Orbassano	**1.312**	**0,4**	**4.946**	**1,2**	**30.809**	**6,3**
Moncalieri	4.344	1,5	7.626	1,8	10.653	2,2
Carmagnola	4.586	1,5	5.499	1,3	10.322	2,1
Totale Provincia	298.297	100	419.374	100	491.741	100

L'intensità della crescita, disaggregata per ciascuna zona censuaria Ires, è ben rappresentata sia dai dati assoluti sia dalle diverse percentuali di incremento occupazionale nei tre decenni, dalle quali risulta che, in ogni decennio, nella zona denominata "Rivoli" vennero registrati i valori più significativi, in rapporto al resto della Provincia, Torino esclusa:

Occupati nell' industria e attività manifatturiere per microzone IRES (numeri)



Incrementi percentuali della occupazione industriale-manifatturiera nelle micro-zone IRES su resto della Provincia (Torino esclusa)



Il rapporto dinamico fra occupati nelle attività produttive e popolazione residente diede luogo, in quegli anni, ad un fenomeno che l'Ires volle analizzare e descrivere attraverso indici di equilibrio fra occupazione e popolazione residente, per esprimere le trasformazioni da *"città dormitorio"* a *"città officina"* e viceversa, subìte dai diversi centri urbani. Basato *esclusivamente sugli occupati nella industria e nelle attività manifatturiere*, *con esclusione di tutte le altre attività (commercio, servizi, trasporti, ecc.)*, l'indice adottato dall'IRES poneva in relazione il rapporto occupati/residenti di ciascun comune con il rapporto occupati/residenti della Provincia, fornendo dati comparativi significativi. Vedremo come, anche negli anni successivi, a partire dal 1959 il Comune di Grugliasco abbia sempre mantenuto la vocazione di *"comune officina"* (vedi tab.pag. 84), offrendo in altri termini più opportunità di lavoro rispetto alla popolazione residente ed alla media provinciale, a seguito di politiche urbanistiche favorevoli agli insediamenti produttivi prima ancora che a quelli abitativi, privilegiati per contro da altri comuni.

Classificazione dei comuni secondo i valori dell'indice di equilibrio fra occupazione industriale/manifatturiero e popolazione residente negli anni 1951-1959 in rapporto ai valori provinciali (IRES)

1951

COMUNI OFFICINA		COMUNI EQUILIBRATI		COMUNI DORMITORIO	
Borgaro	3,28	Orbassano	1,10	Pino To.se	0,74
Collegno	1,62	Grugliasco	1,05	Moncalieri	0,59
Alpignano	1,47	Trofarello	0,97	Nichelino	0,45
Chieri	1,46	Cambiano	0,95	Beinasco	0,39
Rivoli	1,43	Caselle	0,92	Pianezza	0,32
Settimo	1,25	Druento	0,82	San Mauro	0,28
Venaria	1,24			Leynì	0,19
				Rivalta	0,09

1959

COMUNI OFFICINA		COMUNI EQUILIBRATI		COMUNI DORMITORIO	
Borgaro	3,13	Chieri	1,18	Moncalieri	0,67
Collegno	1,92	Rivoli	1,17	Cambiano	0,64
Grugliasco	1,77	Caselle	1,15	Trofarello	0,59
Rivalta	1,51	Beinasco	1,04	Orbassano	0,34
Settimo	1,40	Venaria	0,99	San Mauro	0,31
Alpignano	1,33	Druento	0,89	Nichelino	0,23

4.2 La Zona Ovest

Vent'anni di sviluppo economico tumultuoso avevano radicato nella mentalità comune la convinzione che l'economia avesse ormai trovato la ricetta per una crescita infinita, che le generazioni successive avrebbero goduto per sempre di maggior benessere rispetto a quelle precedenti e che le crisi fossero il retaggio di epoche passate. Ad interrompere queste illusioni intervenne la crisi del 1973-74, innescata dapprima da quella petrolifera, poi dalla progressiva fluttuazione dei cambi e, non ultimo, da una sovra produzione industriale calibratasi, in quegli anni, sui grandi consumi delle famiglie che avevano potuto finalmente accedere, in massa, ad un migliore standard di vita. La conseguenza della successiva, inevitabile caduta della domanda non poteva che essere il rallentamento della produzione industriale, fino ad una vera e propria deindustrializzazione del Paese, innescata come abbiamo visto anche da altre cause concomitanti che coinvolsero sul piano strutturale tutti i settori più tradizionali e solidi della nostra economia. Le misure neoliberiste, assunte all'inizio degli anni '80 per contrastare la crisi internazionale con la libera circolazione dei capitali, moltiplicarono infatti le attività speculative finanziarie anziché favorire gli

investimenti produttivi, con effetti disastrosi sulle economie più deboli o meno stabili.

Anche il profilo economico delle nostra zona non poteva che uscirne profondamente ridimensionato da quello in cui eravamo vissuti dagli anni '60 in poi, in mezzo ad aziende il cui prestigio nazionale ed internazionale pareva destinato a costituire lo zoccolo più evoluto e duraturo della nostra economia e del nostro benessere. Si stavano in altri termini generando le condizioni che, alcuni anni dopo, avrebbero prodotto quella situazione descritta da Luciano Gallino con queste parole ([158]): *"Un paese che nel XXI secolo non possegga una grande industria manifatturiera si presenta con i caratteri di una colonia subordinata alle esigenze e scelte di quei paesi che di tale industria dispongono",* una sorta di sudditanza economica che, in diversa misura, avrebbe investito anche entità territoriali eccellenti come, appunto, la Zona Ovest di Torino e tutta la Provincia stessa, decretandone lunghi ed incerti periodi di recessione. Le flessioni deducibili dalla tabella che segue, per quanto stringata, offrono alcuni spunti sull'entità delle crisi che hanno coinvolto i nostri tre comuni e gli altri territori negli ultimi decenni, con cifre molto eloquenti che ci risparmiano commenti più che intuitivi:

Totale occupati dal 1981 al 2011 ([159])

CENSIMENTO	**1981**	**2001**	**2011**
COLLEGNO	14.544	12.373	11.036
GRUGLIASCO	9.573	26.648	18.883
RIVOLI	17.296	22.929	17.999
TORINO	475.225	397.312	383.723
ZONA OVEST	79.220	87.013	69.906
PROVINCIA	910.052	797.269	746.974

Nell'ultimo decennio, a fronte di una sostanziale stabilità demografica, l'occupazione subisce infatti una significativa riduzione, con numeri dietro ai quali traspare l'entità di veri e propri tracolli economici ed industriali cui lo sviluppo del terziario, sul quale avevano puntato alcuni Comuni, non sembra ancora oggi aver consentito di recuperare i precedenti standard occupazionali, ad

[158]) Luciano Gallino (Torino, 15.05.1927 – 8.11.2015): *"La scomparsa dell'Italia industriale"* – Einaudi, Torino 2003

[159]) *"Censimento generale dell'industria, del commercio, dei servizi e dell'artigianato – 26 ottobre 1981 – Volume II – Dati sulla caratteristiche strutturali delle imprese e delle unità locali – Tomo 1 , fascicoli provinciali – 01 Torino"* – ISTAT, Roma 1984

amara conferma di quanto affermato dal Prof. Gallino. Ma tant'è: se per varie ragioni i nuovi settori trainanti sono stati per lo più quelli a bassa immobilizzazione di capitali, capaci di produrre reddito a breve-medio termine a danno della ricerca, delle tecnologie più avanzate e dell'ammodernamento di impianti produttivi complessi, la necessità di offrire nuovi sbocchi occupazionali ha tuttavia indotto le amministrazioni locali a cogliere anche le opportunità offerte da attività a minor valore aggiunto, come per esempio è avvenuto con gli ampi e generosi spazi concessi alla grande distribuzione ed ai grandi centri commerciali.

I dati degli ultimi censimenti consentono di concludere le considerazioni sulla distinzione fra *"città dormitorio"* e *"città officina"* svolte in chiusura al paragrafo precedente. Anziché usare quei termini, ormai impropri poiché superati sia da processi di integrazione sociale sia dalla evoluzione dei servizi, possiamo piuttosto ragionare in termini di *"vocazione abitativa"* ovvero di *"vocazione produttiva"* consolidatesi negli anni nei tre differenti comuni. Gli indici di equilibrio fra occupazione totale e popolazione residente (in rapporto ai valori provinciali) riferiti al periodo 1981-2011 inducono a riconoscere una prevalente vocazione *"abitativa"* nel caso di Collegno, una prevalente vocazione *"produttiva"* nel caso di Grugliasco ed una condizione di tendenza all'equilibrio nel caso di Rivoli e di tutta la Zona Ovest, anche se è molto probabile che questi valori abbiano subìto variazioni nel corso del decennio in corso:

Indici di equilibrio fra occupazione totale e popolazione residente
Comuni/Provincia negli anni 1981-2011

CENSIMENTO	1981	2001	2011
Comune/Area	Indice	Indice	Indice
COLLEGNO	0,77	0,69	0,68
GRUGLIASCO	1,40	1,83	1,52
RIVOLI	0,86	1,20	1,11
ZONA OVEST	0,98	1,06	0,93
PROVINCIA	1,00	1,00	1,00

CAPITOLO 5

Il Consorzio Intercomunale di Igiene Urbana

1. Gli antecedenti nel Comune di Collegno

All'inizio del proprio mandato, nel 1961, il Sindaco Ruggero Bertotti ([160]) affidò all'Ing. Lorenzo Enrietto ([161]) l'incarico di redigere uno studio per la realizzazione delle fognature su un comprensorio di 867 ettari, compreso fra la Dora e i confini con Rivoli e Grugliasco. Fin dalla sua origine quel progetto prevedeva di poter servire a regime una popolazione di 210.000 abitanti, ben oltre quella preventivata nello stesso Comune di Collegno che all'epoca ne contava poco più di 21.000, con una rete fognaria incardinata su un depuratore previsto in regione Paracchi, sulla sponda destra della Dora. La lungimiranza del progettista e del Sindaco Bertotti era infatti rivolta a risolvere il problema della depurazione su gran parte del bacino Ovest che, nel corso dei successivi decenni, avrebbe visto cancellata la fisionomia rurale dei piccoli comuni sparsi nella pianura posta allo sbocco della Val di Susa, in una rete di strade bianche e di antiche cascine.

Racchiuso ancora all'interno dei confini di Collegno, il *"Progetto generale della costruzione della fognatura comunale"* venne consegnato nel mese di Luglio del 1963, seguito l'anno successivo dalla presentazione ed approvazione del progetto esecutivo del 1° stralcio dei lavori relativi al collettore Est, al 1° lotto della stazione di epurazione e quindi dalla gara d'appalto e dall'avvio dei lavori ([162]). Gli ampi margini di previsione adottati lo avrebbero tuttavia imposto, alcuni anni dopo, ad un più ampio interesse generale: nel 1970, infatti, venne approvato un primo accordo fra i tre comuni contermini per provvedere all'ampliamento ed al prolungamento del collettore di corso Francia ([163]), fra le borgate Santa Maria e Leumann, che consentiva di servire, oltre alla zona industriale di Rivoli, anche le zone urbanizzate di Fabbrichetta, a Grugliasco, e Terracorta a Collegno; il concorso degli altri due Comuni era inoltre indispensabile per *"ultimare rapidamente la stazione di depurazione, già pronta dal punto di vista meccanico"* ma ancora priva delle vasche di depurazione biologiche.

---

[160]) cfr. cap. 5, parag. 6.1. pag 102

[161]) Docente di idraulica al Politecnico di Torino

[162]) Approvazione progetto generale: delibera CC 229/a del 9 Giugno 1964.
Approvazione ministeriale: decreto n. 01935 del 9 Settembre 1964.
Approvazione lavori 1° lotto per l'importo di circa 100 milioni di lire: delibera CC n.278 del 16.10.1967.

[163]) Consiglio Comunale di Collegno del 13 Aprile 1970, verbale n. 242 di approvazione dell'accordo con i Comuni di Rivoli e Grugliasco

Di fronte ai grandi problemi del territorio, pur nella sostanziale assenza di un qualsiasi coordinamento dello sviluppo metropolitano, il progetto di bonifica e tutela ambientale di Bertotti aveva ormai preso forma e, in occasione della ratifica di quell'accordo, il Sindaco ebbe modo di anticiparne l'ampiezza, rivelando una lucidità amministrativa che avrebbe lasciato il segno nello sviluppo della zona Ovest di Torino: *"Fra l'altro nasceranno poi altri problemi, che sono quelli della distruzione dei residui* (della depurazione) *che si collegano poi a quelli della distruzione dei rifiuti solidi, problema della società moderna. L'Amministrazione Comunale presente e futura dovrà esaminare un giorno questo problema e provvedere alla costruzione di forni di distruzione dei rifiuti"* ([164]). Motivi di opportunità lo inducevano, forse, a declinare i suoi concetti al singolare ma è indubbio che guardasse ben oltre i confini del proprio Comune, come ebbe modo di esplicitare durante la discussione consigliare del 15 Febbraio 1971, sulla delibera relativa all'appalto del servizio di nettezza urbana: "*E' ben chiaro a tutti che tutti questi servizi devono essere gestiti direttamente dal Comune e che, per raggiungere l'obiettivo, occorrono forme consortili con una direzione qualificata e con la disponibilità di mezzi idonei che possano assicurare risultati positivi anche dal punto di vista economico, per raggiungere la cosiddetta dimensione ottimale come affermato dagli esperti di economia"* ([165]).

Insieme a quello della depurazione delle acque, il tema dei rifiuti rappresentava per Bertotti l'altro nodo della questione ambientale posta in capo all'Ente Locale ([166]); l'argomento fu affrontato nuovamente sui banchi del Consiglio l'anno successivo, con la delibera quadro per la *"Costruzione di un impianto di smaltimento dei rifiuti solidi urbani"* e la presa d'atto del *"Verbale della Commissione Tecnica Intercomunale presentato in data 23.03.1972"* ([167]). In quella occasione fu l'Assessore Sandrone ad annunciare l'intendimento delle Amministrazioni contermini di voler dar vita ad uno specifico Consorzio fra comuni limitrofi, aperto a nuove adesioni, visto e considerato il disinteresse manifestato dal Comune di Torino per un'iniziativa intercomunale congiunta su quel tema. Qualche mese dopo, nella seduta del 9 ottobre, la Giunta proponeva puntualmente al Consiglio Comunale la deliberazione inerente la *"Approvazione dello Statuto del Consorzio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani"* esteso ai Co-

[164]) Intervento del sindaco Ruggero Bertotti nella discussione della delibera di approvazione dell'accordo (cfr. nota 163).
[165]) Delibera CC n. 83 del 15.2.1971, pag. 1.
[166]) Principio che sarebbe stato poi affermato, molti anni dopo, dal DPR 915 del 10 settembre 1982 (cfr. nota 242 cap. 6)
[167]) Delibera CC n. 121 del 27.3.1972

muni di Collegno, Rivoli, Grugliasco, Venaria, Alpignano, Pianezza e Druento, avente esplicitamente per oggetto ([168]):

a) costruzione di un impianto di incenerimento dei rifiuti solidi urbani;
b) gestione dell'impianto, diretta o tramite appalto;
c) attuazione di altre iniziative affini.

Vedremo perché questo indirizzo non ebbe corso e come si sarebbe successivamente trasformato; pochi giorni prima era nato il Consorzio per il depuratore dei tre Comuni e, forse, anziché verso la proliferazione di enti consortili paralleli iniziava a farsi strada l'idea di una multiutility di rilevanza industriale per la gestione di differenti servizi pubblici, sull'esempio di iniziative analoghe che stavano maturando anche in altre regioni.

2. La nascita e i primi anni del Consorzio

Il *"Consorzio per la costruzione e la gestione dell'impianto di epurazione della fognatura fra i Comuni di Collegno, Grugliasco e Rivoli" ([169])* nacque il 27 Settembre del 1972 ([170]) con l'insediamento della Assemblea Generale e la nomina del Presidente nella persona del Sindaco di Collegno. Fin dal progetto originario l'Ing. Enrietto aveva previsto che la rete di smaltimento delle acque, ed ogni suo successivo sviluppo, dovessero essere convogliati verso l'impianto di depurazione di Collegno, opportunamente adeguato per poter farvi confluire la rete fognaria di gran parte della zona Ovest, per abbandonare definitivamente lo smaltimento dei liquami attraverso pozzi neri, pozzi perdenti e sversamenti abusivi nella rete delle bealere. Malgrado il primo stralcio fosse stato progettato per una popolazione di 88.000 abitanti equivalenti ([171]), quell'impianto era in realtà in grado di servirne soltanto 30.000, a causa della mancanza di alcune vasche di trattamento dei fanghi e delle acque di pioggia. Il concorso di altri Comuni, sia per la costruzione dei grandi collettori sia per il potenziamento dello stesso impianto, era dunque la strada obbligata per sfruttare la morfologia del suolo e convogliare in Dora gran parte delle acque depurate di quei territori.

E' opportuno far osservare che in quello stesso anno, il 1972, al vertice di Parigi i capi di Stato della CEE avevano riconosciuto che, nel contesto dell'espansione economica e del miglioramento della qualità di vita, all'ambiente do-

[168]) Delibera CC n. 435 del 9.10.1972
[169]) Ne furono promotori i tre sindaci, rispettivamente: Ruggero Bertotti, Luciano Rossi e Franco Donadio.
[170]) AG n. 1 del 27.11.1972 – Nomina del presidente
[171]) Il numero di "abitanti equivalenti" è comprensivo del dato inerente la migrazione giornaliera degli occupati nell'industria, ragguagliati a 500 persone/ettaro di superficie industriale.

veva essere prodigata particolare attenzione. Pochi anni dopo, infatti, sarebbero state emanate la Legge Regionale n. 23 del 29.4.1975 *"Provvidenze speciali per il risanamento delle acque a favore dei consorzi e degli altri enti locali previsti dal relativo piano regionale"* e la legge Merli ([172]) del 1976. La creazione del Consorzio di Collegno era stata dunque la giusta intuizione per affrontare in anticipo quei problemi e per accedere, successivamente, alle provvidenze della legge regionale, indispensabili al completamento dell'impianto esistente ed alla estensione della rete fognaria nelle aree urbanizzate delle tre città ([173]).

Risolti i primi atti di insediamento delle strutture tecniche ed amministrative consortili con l'affidamento delle diverse mansioni a quei dipendenti di Collegno che già se ne erano occupati ([174]), le scelte propedeutiche all'avvio dei progetti di ampliamento presero forma nel bilancio di previsione del 1974 con il presidente Sergio Garberoglio ([175]), chiamato a quella carica il 5 Luglio dello stesso anno.

Dirigente dell'Ufficio Tecnico di Collegno in quegli anni era l'Ing. Mario Maggiorotto, responsabile anche del depuratore comunale, che venne dall'Assemblea chiamato a svolgere le funzioni di tecnico del Consorzio. Sulla base delle sue relazioni e proposte, il Consorzio stesso venne rapidamente messo in grado di approvare i piani necessari per poter dar corso alle diverse pratiche di finanziamento ed alla stesura del progetto di massima, per una spesa complessiva di 3,093 miliardi di lire dell'epoca. Il primo bilancio preventivo è del 1974, a pareggio su 904 mln di Lire di cui 46 mln per spese correnti e il resto per mutui, prestiti e contabilità speciali. Vedremo in seguito l'entità dello sforzo finanziario ed imprenditoriale che il Consorzio si accingeva ad affrontare in quegli anni, con opere, investimenti, mutui agevolati e contributi pubblici a fondo perduto tali

---

[172]) Legge 10 maggio 1976, n. 319 "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento"

[173]) A differenza della città di Torino che, come abbiamo visto, alla fine del 1800 aveva optato per il sistema di fognature separate, bianca per le acque di pioggia e nera per le acque luride, il Consorzio preferì mantenere la scelta originaria di Collegno impostata fin dall'inizio sul sistema misto, cioè una sola fognatura per tutte le acque reflue.

[174]) Oltre all'Ing. Maggiorotto, in veste di responsabili tecnico, vennero nominati Segretario il dr. Ferraro Calogero, il geometra Paolo Bonessa e l'operaio specializzato Menegatti Carlo (cfr. verb. AG n. 1 del 27.11.1972 – Archivio Cidiu Spa)

[175]) Sergio Garberoglio rimase presidente del Consorzio Cidiu fino al 1981, pur essendo stato chiamato a presiedere anche il neonato Consorzio Po Sangone sorto per la depurazione delle acque reflue della città di Torino e di alcuni Comuni della prima cintura. In quel consorzio avrebbe successivamente profuso tutte le sue capacità professionali ed umane, ed alla sua figura è stato infatti intitolato il grande impianto di depurazione di Castiglione Torinese.

da dar vita ad un patrimonio impiantistico valutato, molti anni dopo, in oltre 54 milioni di euro ([176]). Determinante il ruolo svolto fin dall'inizio dalla Regione Piemonte, fattasi carico nel 1975 di un mutuo di 400 milioni di lire con la Cassa Depositi e Prestiti ([177]) per dare corso alla realizzazione del 2° lotto di ampliamento ed am-modernamento dell'impianto, e che nel dicembre del 1977, approvata la costruzione del "comparto biologico" del depuratore, si assunse altresì l'onere del finanziamento di 750 milioni a fondo perduto, lasciando a carico del Consorzio i residui 190 milioni.

3. Il settore dei rifiuti

Abbiamo visto che l'iniziativa assunta nel 1972 per dar vita ad un consorzio parallelo destinato ad occuparsi del trattamento dei rifiuti non avesse avuto alcun esito; né miglior sorte era toccata ad un'altra analoga iniziativa ([178]) presentata dal Sindaco Bertotti al Consiglio Comunale all'inizio del 1974. Soltanto verso la fine del 1977, pur se in una forma diversa, quell'idea fu raccolta da altri sindaci, allorché in una lettera del 14 dicembre le amministrazioni di Collegno, Grugliasco e Rivoli manifestarono la volontà di estendere le competenze del Consorzio del depuratore anche alla *"programmazione, coordinamento e promozione di iniziative volte alla tutela e difesa dell'ambiente"*, includendovi la gestione delle discariche di smaltimento dei rifiuti urbani e riproponendo sostanzialmente, per altra via, le iniziative non andate a buon fine nel 1972 e nel 1974. I risultati conseguiti nella depurazione avevano incoraggiato i nuovi sindaci ad avvalersi dello stesso Consorzio per risolvere quel problema, probabilmente indotti anche dalla recente entrata in vigore della Legge regionale n. 46 *"Interventi a favore di consorzi tra enti locali per lo smaltimento dei rifiuti solidi"* del 1975.

Alcuni mesi dopo la sollecitazione dei tre sindaci, nel dicembre del 1977 l'Ing. Maggiorotto consegnò il progetto di fattibilità per l'assunzione in gestione

[176]) Valutazione assunta all'ingresso di Cidiu in SMAT, che consentì all'azienda di Collegno di accedere al 17% del capitale della nuova, grande azienda torinese e di diventarne il 2° azionista, dopo la Città di Torino.

[177]) Con l'approvazione del progetto di ampliamento, avvenuta con decreto della Giunta Regionale n. 3298 del 8.7.1976, venne altresì concesso il contributo di 24 milioni annui per 35 anni, da corrispondere alla Cassa Depositi e Prestiti per un mutuo di 400 milioni di lire.

[178]) Consiglio Comunale di Collegno, delibera n. 3 del 23.1.1974 *"Assunzione diretta della gestione dei rifiuti, nettezza urbana e smaltimento – Costituzione di azienda consortile con i Comuni di Rivoli e Grugliasco – Approvazione statuto e approvazione progetto"*, ritirata e poi approvata con il n. 147 nella seduta del 15.2.1974

diretta della discarica di Bruere, di proprietà della Società Eliminazione Rifiuti (SER), già esistente ed al servizio dei Comuni di Collegno, Rivoli, Grugliasco ed Alpignano, situata nel territorio di quest'ultimo. Nel Luglio del 1976 la SER aveva chiesto ai Comuni un aumento della tariffa di smaltimento da 1180 a 1370 Lire/anno per abitante. Maggiorotto valutò la probabile durata residua della discarica in 18 anni, ridotti a 12 ove vi si fossero confluiti anche i rifiuti di altri Comuni della Zona Ovest, e valutò altresì che, preventivati nella misura di 420 milioni i costi di bonifica e messa in sicurezza, la tariffa di smaltimento avrebbe potuto scendere a 870 Lire/anno per abitante, compresi gli oneri annuali della gestione diretta. La sua relazione fu approvata dall'Assemblea dei Soci nella seduta del 8 Marzo 1978 ([179]) e il 26 Marzo dell'anno successivo il Consiglio Direttivo approvava la richiesta alla Regione di un contributo di 500 milioni per la bonifica e l'ampliamento di quella discarica.

Il progetto esecutivo venne licenziato nel 1981, per una spesa complessiva di 550 milioni di lire fra acquisizione, opere, espropri, spese accessorie ([180]), ed approvato l'anno successivo anche dalla Regione che si fece contestualmente carico della spesa di 450 milioni di lire ([181]). Malgrado fosse intendimento originario del Consorzio assumere la gestione diretta della discarica, gli affidamenti inizialmente provvisori alla SER proseguirono fino al suo esaurimento, avvenuto il 31 dicembre del 1988 come previsto nella relazione originaria di Maggiorotto, in coincidenza, come vedremo, con l'apertura della discarica di Cascina Gai.

4. Il CIDIU

Con l'attuazione concreta delle modifiche statutarie volute nel 1978 ([182]), e con la progressiva estensione delle attività svolte, il Consorzio originario aveva cambiato significativamente il proprio profilo societario e si accingeva a diventare un'azienda con 27 dipendenti ([183]). I tempi erano ormai maturi per dare visibilità concreta a queste trasformazioni e per confermare le ambizioni ad

[179]) Contestualmente alla relazione, con la delibera dell'Assemblea n. 11 del 8 Marzo 1978 venne approvata anche la modifica dello statuto del Consorzio, necessaria per consentire l'esercizio delle nuove attività.
[180]) Delibera Assemblea n. 14 del 24 Aprile 1981
[181]) D.P.G.R. n. 303 del 7 Febbraio 1982
[182]) cfr. nota 179
[183]) La presa in carico della gestione della discarica di Bruere, avvenuta tramite subentri graduali, si consolida nel 1982 con l'assunzione di alcuni dipendenti della SER per le attività di controllo gestionale, ed il conseguente ampliamento della pianta organica che sale, appunto, a 27 dipendenti: 2 dirigenti, 7 impiegati e 18 operai (del. Ass. Gen. n. 44 del 29 Marzo 1982)

ampio raggio che animavano soci, amministratori e dirigenza. Con la deliberazione n. 15 del 24 Aprile 1981 l'Assemblea decise di assumere la nuova denominazione di *"Consorzio Intercomunale di Igiene Urbana (C.I.D.I.U.)"*, ultimo atto proposto da Sergio Garberoglio che, già confermato nel 1976 ([184]), da tempo era stato chiamato a presiedere il Consorzio Po Sangone e che, in anticipo rispetto alla scadenza naturale, si dimise nel corso di quella stessa seduta. Al suo posto venne nominato Wladimiro Grimaldi ([185]), già da alcuni anni componente del Consiglio Direttivo, confermato il 15 Febbraio dell'anno successivo alla scadenza statutaria degli organi assembleari. Con il nuovo Presidente, la fisionomia organizzativa del Consorzio assunse un più marcato assetto imprenditoriale attraverso le ampie deleghe concesse al Comitato Direttivo, assurto al ruolo di vero e proprio consiglio d'amministrazione.

Se è vero che un'azienda che non si pone l'ambizione di crescere è destinata a regredire, non vi è dubbio che quest'ultima ipotesi fosse ben lontana dalle intenzioni degli amministratori del CIDIU; pur impegnato nella gestione, nel continuo ammodernamento del depuratore e nello sviluppo della rete delle fognature, in previsione dell'esaurimento della discarica di Bruere nel marzo del 1983 il Consiglio Direttivo approvò il progetto di massima di una nuova discarica in località Baricalla ([186]), per una spesa preventivata di 2,65 miliardi di lire. Il bilancio preventivo del 1984 sarebbe stato un'ulteriore conferma dello sforzo finanziario che il Consorzio intendeva assumersi, a pareggio su 16,28 miliardi di lire (11,35 dei quali costituiti da mutui per investimenti), confortato dal consuntivo dell'anno precedente cui la discarica controllata di Bruere aveva contribuito con un giro d'affari di 727 milioni di lire ed un utile netto del 6,5%, pari a 47,8 milioni, pur mantenendo la promessa fatta all'atto del subentro, quella cioè di contenere le tariffe di smaltimento.

Come previsto da Maggiorotto, quella discarica stava ricevendo i rifiuti di circa 180.000 abitanti, essendosi aggiunti molti comuni della Bassa Val di Susa, ed il suo rapido esaurimento era dunque inevitabile; oltre ai tre Comuni soci del Consorzio, vi conferivano infatti Almese, Villardora, Rubiana, Caprie, Chiusa di San Michele, Sant'Ambrogio, Pianezza, Condove, Sant'Antonino, Coazze e Val della Torre, comuni che soltanto con l'apertura della discarica di Mattie, predisposta dalla Comunità Montana Bassa Valle di Susa, avrebbero più tardi conseguito la loro autosufficienza. La scelta di Baricalla si rivelò tuttavia impercorribile: con un provvedimento del 22 Dicembre 1983 il Consiglio Regionale aveva

[184]) Delibera AG n. 1 del 20.04.1976
[185]) Delibera AG n. 17 del 24.04.1981
[186]) Delibera CD n. 46 del 28.03.1983.

infatti destinato quell'area a sito preposto per lo smaltimento di fanghi da depurazione; il Consorzio, il cui staff tecnico aveva verosimilmente seguito le vicende regionali, non si fece tuttavia cogliere impreparato e due mesi dopo approvava rapidamente un altro progetto di massima per l'allestimento di una nuova discarica in località Cascina Gai, nella frazione Savonera di Collegno ([187]), suddivisa in due lotti di 750.000 mc. ciascuno e per una spesa di 3,7 mld. di Lire per il 1° lotto. Nel 1982 la nuova gestione di Grimaldi aveva fra l'altro aperto un nuovo fronte di attività con la decisione di procedere alla costruzione di una centralina elettrica, sfruttando un salto d'acqua in località Bruere ed assumendo il progetto di fattibilità predisposto dall'AEM torinese ([188]). Alcuni mesi dopo sarebbero seguite l'approvazione del bando di gara ([189]) e l'acquisizione agli atti dell'offerta della ditta OMTIP, per un importo totale di 1,85 milioni di Lire ([190]); questo progetto, tuttavia, non andò mai in porto, per quanto riproposto anche in anni più recenti.

La svolta verso l'assetto attuale dell'azienda avvenne nel 1984 allorché, in base ad un accordo sottoscritto dal Consiglio Direttivo nel dicembre dell'anno precedente, dopo anni di pronunciamenti il Comune di Collegno affidò finalmente al Consorzio il servizio di raccolta rifiuti sul proprio territorio ([191]). La decisione aveva origini ben più remote: tramite appalto, nel 1968 quel servizio era stato affidato alla ditta Aimeri di Mondovì, per un importo iniziale di poco superiore a 24 milioni di lire annue che, di anno in anno, fra sviluppo urbano, incremento demografico ed inflazione, nel 1975 era cresciuto ad oltre 100 milioni di Lire. Più volte, in occasione di ogni rinnovo, era riaffiorata l'indicazione del Sindaco Bertotti verso la creazione di un consorzio specifico da promuovere insieme ai comuni confinanti, in particolare Rivoli e Grugliasco, e di questi intendimenti si trovano infatti molte tracce nei verbali delle discussioni del Consiglio Comunale, fino alla perentorietà della data del 28 Febbraio 1979, poi disattesa, quale ultima scadenza del contratto con Aimeri, stabilita nella delibera di rinnovo del 1975 ([192]).

Probabilmente, di fronte alla defatigante difficoltà di concludere un accordo con altri Comuni, la scelta del 1983 ed il conseguente affidamento al Cidiu, avvenuto come già detto l'anno successivo, altro non fu che la rassegnata deci-

[187]) Delibera CD n. 49 del 15.02.1984
[188]) Delibera AG n. 61 del 19.5.1982
[189]) Delibera CD n. 188 del 20.9.1982
[190]) Delibera CD n. 179 del 1.7.1983
[191]) Delibera AG n. 76 del 17 Ottobre 1984.
[192]) Delibera di Consiglio Comunale n. 683 del 12.12.1975

sione del Comune di Collegno di procedere in solitudine verso la strada della municipalizzazione del servizio, avvalendosi del consorzio già esistente e tratteggiandone, in tal modo, anche l'evoluzione verso il profilo di "multiutility" pubblica. Quell'accordo venne stipulato nei termini seguenti:

- assunzione in Comune dei 20 dipendenti di Aimeri ed immediato comando presso il CIDIU per la durata di un anno, fatta salva la successiva assunzione diretta a modifica avvenuta della pianta organica del Consorzio, a seguito della quale il numero dei dipendenti sarebbe stato elevato a 69 unità ([193]) ;
- cessione ad uso gratuito da parte del Comune di n. 3 autocompattatori, 4 autocarri e 630 contenitori stradali in lamiera zincata, con successiva acquisizione su relativa perizia;
- cessione in uso del magazzino di via Tampellini;
- versamento nelle casse del Cidiu dei proventi della Tassa raccolta rifiuti (TARSU) al netto del 26% trattenuto per le spese generali sostenute dal Comune.

Nel 1986, sempre con il Sindaco Luciano Manzi, fu ancora una volta Collegno a manifestare fiducia verso la propria controllata, affidandole anche il servizio della Nettezza Urbana ([194]) e scommettendo, ancora una volta, sulle prospettive consortili della gestione integrata pubblica dei servizi di rilevanza industriale. L'esempio non rimase inascoltato: due anni dopo, nel 1988, il Comune di Grugliasco decise di intraprendere la stessa strada e di procedere all'affidamento al Cidiu dei propri *"Servizi di raccolta, trasporto, smaltimento rifiuti e nettezza urbana"* ([195]); una scelta apparentemente inattesa ed improvvisa, mantenuta riservata per alcuni mesi da parte del Sindaco Lorenzoni che, allievo politico di Bertotti, osservava con interesse le mosse della Amministrazione di Collegno per la quale aveva anche lavorato in anni passati.

In prossimità della scadenza del contratto, la società privata che gestiva i servizi di igiene urbana a Grugliasco aveva aperto un contenzioso economico con il Comune, richiedendo un cospicuo indennizzo per lavori e forniture che asseriva aver svolto nel corso degli anni precedenti, in quantità di gran lunga superiore a quanto previsto dalle clausole contrattuali; presso gli uffici comunali risultavano tuttavia riscontri inferiori e contrattualmente "non rilevanti", contenuti cioè nei margini di tolleranza pattuiti in origine. Si profilava la risoluzione del contratto, senza alcuna proroga o rinnovo come si usava all'epoca, ed il Consorzio era l'unico soggetto cui il Comune, essendone socio, poteva affidare

[193]) Delibera AG n. 42 del 27.6.1985
[194]) Delibera AG n. 89 del 22.12.1986, "Ratifica della deliberazione del Consiglio Direttivo del Consorzio n. 764 del 3.12.1986" per un periodo di prova di un anno.
[195]) Delibera AG n. 46 del 6.5.1988

il servizio evitando di dover ricorrere ad una nuova gara d'appalto, di esito verosimilmente scontato. Né, tanto meno, Lorenzoni era tipo da soggiacere ad un compromesso che, a fronte di più miti pretese da parte di quella ditta, a titolo di sanatoria avrebbe contemplato una sostanziale proroga del contratto proprio a favore del soggetto con il quale il Comune era ormai in aperto conflitto.

Come osserva Giuseppe Rizzo nei suoi ricordi, *"Franco non era certamente una persona scaltra: troppo generoso, troppo fiducioso, ma non era uno sprovveduto. Al minimo giustificato sospetto s'irrigidiva, bloccava tutto e non c'era verso di smuoverlo dalla sua testardaggine fino a che le cose non venissero chiarite"* ([196]). Temendo di essere messo all'angolo anche per l'ambiguità di qualche suo assessore, a costo di porre a rischio la stessa maggioranza il Sindaco bloccò tutto e si rivolse all'Ing. Maggiorotto che, nel volgere di poco tempo, predispose il progetto tecnico ed economico per lo svolgimento "in house" dei servizi di igiene urbana da parte del Cidiu. La decisione fu controversa e, come accennato, osteggiata anche da una parte della maggioranza; prima ancora che in Consiglio Comunale, il tema era stato vivacemente dibattuto nelle diverse sedi politiche, con scontri che nel PCI avevano visto un tentativo di fare la fronda al Sindaco ma che, alla fine, si erano risolti con una manifestazione di aperta fiducia nei suoi stessi confronti. La proposta venne approvata dal Consiglio in una seduta svoltasi all'inizio del 1988 e dall'Assemblea del Consorzio qualche mese dopo ([197]), con la presa in carico del personale della gestione privata precedente, 27 dipendenti che vennero inquadrati con una variazione della pianta organica ([198]) e successivamente assunti. Nel 1995, qualche anno dopo la sua morte, i sospetti di Lorenzoni ebbero conferma in un'indagine aperta dalla magistratura, con il rinvio a giudizio *"per corruzione"* di due assessori di quella giunta e del titolare della ditta, proprio sulla vicenda del rinnovo di quel contratto, ostinatamente negato dallo stesso Sindaco ([199]).

In quegli anni l'attività impiantistica del Consorzio aveva fatto registrare nuove iniziative: nel settore della depurazione, nel 1984 vennero approvati sia il progetto del 2° lotto del collettore consortile Est, per una lunghezza complessiva di canalizzazioni pari a 5,4 km. ed una spesa di 16,9 mld. di lire ([200]), sia quello per la costruzione del terzo modulo del depuratore, per un importo di

[196]) Giuseppe Rizzo – *"La passione al servizio della città – Franco Lorenzoni Sindaco della gente"* (pag.28) - Impremix – Torino, Novembre 2014
[197]) Delibera AG n. 46 del 6.5.88
[198]) Delibera AG n. 47 del 24.6.88
[199]) Notizia pubblicata su *"La Stampa"* del 28.01.1995.
[200]) Delibera AG n. 82 del 21.12.1984

circa 8,8 mld. di Lire ([201]), mentre l'anno successivo fu la volta dello scaricatore ambientale di Cascine Vica, per complessivi 1,45 mld. di lire ([202]). Nel settore dello smaltimento dei rifiuti, con l'assunzione di un mutuo di 384 m. di lire presso la cassa Depositi e Prestiti a copertura dell'investimento ([203]), veniva inoltre dato l'avvio ai lavori per la realizzazione della discarica di Cascina Gai. Nel 1986 furono rinnovati gli organi statutari: Assemblea Generale, Consiglio Direttivo e Presidente, con la nomina di Ettore Altea ([204]) a quest'ultimo ruolo, rimasto in carica fino al Febbraio del 1993 ([205]).

5. *L'andamento dei bilanci dal 1984 al 1990*

L'esame sommario dei bilanci di alcuni degli anni di quel periodo pone in rilievo il peso acquisito dai nuovi servizi di igiene urbana (discarica, raccolta e spazzamento), desumibile dall'incremento delle entrate extra-tributarie (trattandosi, in quel caso, di fatturazione ai comuni e non di riscossioni dirette dall'utenza della depurazione). A parte il calo registrato nel 1987, dovuto a minori investimenti (spese in conto capitale), nel volgere di pochi anni il giro d'affari era quasi triplicato, consolidando prudenti avanzi di amministrazione che ne garantivano la buona salute e continuavano a consentire l'accesso facilitato al credito.

Anno	**1984**	**1985**	**1986**	**1987**
Entrate tributarie (canoni depurazione)	1.296	674	1.459	1.462
Entrate extra-tributarie (altri servizi)	1.320	2.226	2.729	3.267
Alienazioni, ammortamento beni patrimoniali, trasferimento capitali	2.025	28.437	29.346	25.750
Prestiti	11.350	6.930	6.905	1.575
Partite di giro	242	274	356	479
Avanzo di Amministrazione	48	460	167	204
Totale entrate	**16.281**	**39.001**	**40.962**	**32.737**
Spese correnti	2.661	3.356	4.350	4.925
Spese conto capitale	13.375	35.367	36.251	27.325
Rimborso prestiti	3	4	5	8
Partite di giro	242	274	356	479
Totale uscite	**16.281**	**39.001**	**40.962**	**32.737**

[201]) Delibera AG n. 83 del 21.12.1984
[202]) Delibera AG n. 10 del 13.3.1985
[203]) Delibera AG n. 27 del 3.4.1986
[204]) Esponente provinciale del Partito Socialista Italiano
[205]) Vedi cap. 7 paragr. 3 pag. 135

Nel 1988 il Consorzio-azienda si apprestò ad un altro significativo investimento nel settore della depurazione, l'appalto concorso per la realizzazione del *"Progetto generale delle opere consortili"*, per complessivi 60 miliardi di lire, approvato dal Consiglio Direttivo ([206]) e ratificato dall'Assemblea ([207]) nelle rispettive sedute. Si trattava di nuovi collettori consortili per uno sviluppo di quasi 18 km, con una spesa di oltre 35 mld. di lire, e del potenziamento del depuratore per altri 16 mld, oltre agli oneri accessori. La gara fu bandita nel 1989 ma l'avvio dei lavori venne ritardato di oltre un anno a causa del ricorso presentato da una ditta esclusa dall'appalto, cui il Comitato Regionale di Controllo aveva dato ragione annullando l'esito della gara stessa ([208]). Il Consorzio presentò ricorso al TAR e quest'ultimo, in data 27.6.1990, con sentenza n. 375/90 annullava a sua volta la decisione del Co.Re.Co, riconoscendo la piena legittimità della procedure adottate dal Consorzio stesso e l'esito della gara. Sempre alla fine del 1989 veniva bandito l'appalto concorso per la fornitura di attrezzature fisse e mobili per lo svolgimento dei servizi di raccolta rifiuti e nettezza nei Comuni di Collegno e Grugliasco ([209]), per una spesa di 2,124 mld. di lire. I bilanci preventivi del 1989 e del 1990 risentirono significativamente dei mutui necessari per questi investimenti, come si osserva dal raffronto con l'anno precedente rispetto al quale chiusero entrambi in pareggio, su una somma più che doppia rispetto a quella del 1987, con la conferma del sostanziale e consolidato aumento del gettito della depurazione, dei servizi di igiene urbana e dell'ammontare delle spese correnti ([210]):

Anno	**1988**	**1989**	**1990**
Entrate tributarie	3.763	3.602	4.102
Entrate extra-tributarie	2.445	4.533	5.827
Alienazioni, ammortamento beni patrimoniali, trasferimento capitali	25.750	60.150	60.150
Prestiti	7.171	3.194	2.514
Partite di giro	728	728	1.058
Avanzo di Amministrazione		220	

[206]) Delibera CD n. 707 del 16.9.1988
[207]) Delibera AG n. 61 del 27.10.1988
[208]) Provvedimenti di sospensione in data rispettivamente 29.11.1989 e 6.11.1990, annullamento definitivo della gara in data 26.02.1990 con provvedimento n. 79820/89 BIS
[209]) Delibera AG n. 119 del 22.12.1988
[210]) Delibere AG n. 32 del 6.05.1988 e n. 44 del 14.04.1989

Totale entrate	**39.857**	**72.427**	**73.651**
Spese correnti	5.771	7.960	8.927
Spese conto capitale	23.358	63.729	63.654
Riborso prestiti	10.000	10	12
Partite di giro	728	728	1.058
Totale uscite	**39.857**	**72.427**	**73.651**

6. I protagonisti di quegli anni

Come abbiamo visto, all'inizio degli anni '70 la nascita del Consorzio era stata promossa dai tre maggiori Comuni della zona Ovest su iniziativa dei rispettivi Sindaci, pur nel diverso orientamento politico delle loro amministrazioni: di centro quella di Rivoli e di sinistra quelle della *"Stalingrado rossa"* della provincia di Torino, Collegno e Grugliasco. La crescita demografica ed industriale avvenuta fra il 1961 e il 1971 imponeva il superamento delle dispute ideologiche e politiche; Rivoli era passata da 20.253 a 47.280 abitanti (+ 133%), Collegno da 21.282 a 41.984 (+97%), Grugliasco da 13.664 a 30.668 (+124%), contro un incremento relativo del 14% registrato a Torino nello stesso periodo; in quegli anni, fra i sindaci e gli amministratori locali non mancavano tuttavia le personalità politiche in grado di affrontare quella situazione e di evitare che le tre città non ne rimanessero travolte.

6.1 Ruggero Bertotti, Sindaco di Collegno dal 1961 al 1975

Nato a Losanna il 1° gennaio del 1917 in una famiglia di immigrati italiani successivamente trasferitasi in Francia, nel 1938 rientrò in Italia per assolvere agli obblighi militari, poco prima dell'inizio della seconda guerra mondiale. Venne dapprima destinato a Firenze, poi a Torino ed infine, nel 1942, sul fronte bellico tunisino nel cui entroterra, intorno a Al-Qarawan, nei primi mesi del 1943 si sarebbero svolte battaglie e scontri frontali aspramente combattuti fra mezzi corrazzati e fanterie degli opposti schieramenti. Catturato dopo la sconfitta delle forze dell'Asse, fu trasferito in un campo di prigionia nel deserto del Sud algerino da dove sarebbe fuggito nel febbraio del 1944, riuscendo a rientrare clandestinamente a Marsiglia ove prese contatti con i movimenti antifascisti francesi. Soltanto alla fine di giugno del 1945 riuscì a tornare finalmente in Italia: *"Penso che se non avessi fatto l'esperienza della guerra e della prigionia, non mi sarei probabilmente impegnato ad occupare posti di responsabilità come quello di Sindaco, che ho ricoperto per quindici anni a Collegno"* ([211]).

[211]) Ruggero Bertotti*: "Storia di un soldato italiano in Africa del Nord - Una guerra misconosciuta: Tunisia 1942-1943"* - KOSMOS Edizioni (Torino, 1993)

Candidatosi nelle liste del Partito Comunista, Bertotti fu chiamato alla carica di Sindaco di Collegno nel 1961 e vi rimase fino al 1975, disegnando e consolidando l'impianto urbanistico e la rete di servizi pubblici attorno alla quale la città avrebbe potuto successivamente continuare a svilupparsi *"a misura d'uomo"*, così come aveva scritto nella sua dichiarazione programmatica presentata all'atto della nomina ([212]). In quel documento appare subito nella sua veste più schietta: una persona che lasciava poco spazio alla retorica e al linguaggio politico, per scendere subito nel vivo dei problemi che senza dubbio preferiva affrontare e risolvere, piuttosto che non soffermarsi a discuterne. Soltanto nel 1970 sarebbero entrate in funzione le Regioni a statuto ordinario e soltanto nel 2000 sarebbe stato adottato il Testo Unico degli Enti Locali che avrebbe conferito nuovi poteri alle amministrazioni locali.

Nel 1960 incombevano ancora tutti i problemi dello sviluppo post-bellico del Paese e l'assenza di un governo locale sovracomunale, nonché la segmentazione territoriale dei poteri dei Comuni non surrogata da quelli della Provincia, indussero il neo-sindaco, proprio nel corso della sua investitura, a formulare la proposta di un consorzio fra i 23 comuni della cintura torinese per affrontare congiuntamente i problemi più urgenti dell'urbanistica, della grande viabilità, dell'edilizia scolastica e sanitaria, dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni: *"Una vasta programmazione dei pubblici interventi, sia per i problemi economici sia per quelli di carattere infrastrutturale dei servizi sociali, richiede perciò una più adeguata amministrazione che applichi il concetto costituzionale della autonomia locale, che ampli le competenze degli enti locali, ne coordini gli interventi, li inserisca direttamente nei settori vitali dell'attività economica e sociale"* ([213]). Riappaiono, in queste sue parole, i termini del conflitto irrisolto fra potere centrale e aspirazioni autonomiste locali che fin dall'inizio del '900, sia pur in scenari politici molto diversi, aveva animato il controverso rapporto fra Stato e Comuni, quasi una visione per quegli anni inedita delle *authorities* che, in tempi recenti e con alterne fortune, sono sempre più entrate a far parte del nostro ordinamento locale.

Fra i tanti temi concreti illustrati in quella occasione, in particolare emerse quello sul quale ci siamo soffermati in precedenza ([214]): "*Una grande iniziativa riguarda le fognature: parlare di fognature significa parlare dell'opera più importante, più decisiva e più necessaria per lo sviluppo di questa città".* In assenza

[212]) *"Dichiarazione programmatica del Sindaco Ruggero Bertotti al Consiglio Comunale di Collegno"* – Allegato al verbale di nomina n. 92 del 29.03.1961.
[213]) vedi documento citato in nota 215
[214]) ibid. pagg. 13 e 14

di specifiche provvidenze pubbliche, Bertotti ipotizzava una convergenza di interessi fra Comune, industriali e proprietari immobiliari per ottenere i fondi necessari a realizzare un'opera di *"600-700 e forse più milioni di lire, assolutamente impossibile da reperire da parte del Comune (omissis). Noi siamo fermamente decisi a farne una delle battaglie più importanti di questa Amministrazione"*. Non perse mai di vista la convinzione che soltanto la sintesi degli obiettivi condivisi, e dunque gli sforzi congiunti fra Comuni contermini, dovesse essere la strada maestra per risolvere e dare soluzione concreta ai bisogni della gente, come nel caso dell'*Acquisto in comproprietà con i Comuni di Grugliasco, Rivoli e Alpignano di un immobile nel comune di Laigueglia da adibire a colonia marina* ([215]), lasciando in eredità un metodo che, assunto delle amministrazioni successive, incontreremo nuovamente nel corso di questa narrazione, nelle diverse vicende più antiche che hanno riguardato la storia del Cidiu.

Bertotti rimase in carica fino al 13 novembre del 1975 quando, malgrado il successo personale e politico conseguito alle elezioni del 15 Giugno e la sua immediata riconferma a Sindaco, alcuni mesi dopo presentò le proprie dimissioni, nel quadro di una staffetta già programmata ed in seguito alla sua nomina a Presidente dell'ATM, la municipalizzata torinese dei trasporti ([216]). La persona che si congedava dal Consiglio Comunale apparve molto diversa da quella che si era presentata nel 1961 in quella stessa aula; quindici anni da Sindaco gli avevano lasciato la consapevolezza, oltre che di aver amministrato bene, di aver realizzato anche l'obiettivo affatto scontato che si era prefissato in origine: *"Amministrare non significa soltanto provvedere ai problemi della gente, alle strade, alle scuole, alle fognature, a far quadrare il bilancio. Chi amministra deve entrare nel tessuto morale della città e ne deve esprimere il cuore ed i sentimenti"*. Un tratto indelebile che Collegno gli aveva impresso e che ora affiorava in ogni passaggio del suo discorso, rivolto più verso il trascorso storico della città che non verso quello recente: *"Collegium in Quintum"*, quasi a rievocarne gli elementi di vanto e di orgoglio, con il richiamo emblematico ai nomi di maggior prestigio ([217]): *"i Provana, i Richelmy, i Villanis Audifredi, i Leumann, il primo Sindaco socialista del 1914 Massimo Portalupi, il Sindaco Bendini* ([218])*"*.

---

[215]) Delibera CC n. 656 del 14.12.1972

[216]) Delibera CC. n. 399 del 13.11.1975: *"Dimissioni del Sindaco Bertotti Ruggero – Presa d'atto"*.

[217]) In quella occasione, Bertotti volle ricordare anche la figura di Lajos Kossuth, patriota ed eroe nazionale ungherese morto esule a Torino nel 1894, che al suo arrivo in Italia aveva soggiornato per qualche tempo anche a Collegno.

[218]) Arturo Bendini (Brescia, 17 aprile 1891 – Francia, 13 luglio 1944) – Operaio, antifascista militante, comunista, perseguitato e detenuto politico, Sindaco di Collegno dal 1920

Malgrado il Partito Comunista avesse ottenuto la maggioranza assoluta del consiglieri comunali, fin dalla prima seduta il capogruppo Carlo Bolzoni ([219]) annunciò la linea che il partito intendeva mantenere, e cioè quella dell'alleanza con le altre forte della sinistra, in primis il PSI, e con l'invito al Partito Repubblicano ed ai socialdemocratici di entrare a far parte della maggioranza: *"Nessun partito, nessuna classe può da sola dirigere e governare"*. Dalle dichiarazioni di Bolzoni emerse l'intenzione innovativa di definire il programma degli anni successivi soltanto attraverso un'ampia consultazione pubblica, che si sarebbe svolta entro il successivo mese di Ottobre, *"con le forze politiche e fra queste e le organizzazioni di categoria, i consigli di quartiere, il coordinamento dei consigli di plesso, di circolo, di istituto, delle organizzazioni sindacali, dei consigli di fabbrica, delle società sportive e culturali"*.

La sintesi più efficace dei quindici anni appena trascorsi, del loro significato, della portata dei risultati raggiunti e della trasformazione della Città di Collegno, Carlo Bolzoni la esprime ricordando la propria famiglia che, nel 1960, aveva dovuto lasciare il Veneto per la dura realtà di quegli anni: "*Intere famiglie erano strappate dalle proprie terre di origine, costrette ad emigrare in cerca di lavoro e di un futuro per i propri figli, in una realtà che era diversa negli usi, nei costumi e persino nel linguaggio. Persone che per mesi e anni non riuscivano a capirsi perché troppo presto costrette nei campi, impossibilitati ad iniziare la scuola e non sempre capaci di parlare un corretto italiano. Venne gente con una grande voglia di lavorare ma con una grande esigenza sociale; i bambini avevano bisogno di scuole e di servizi, gli anziani avevano bisogno di non sentirsi solo i custodi della casa dei propri figli impegnati in fabbrica in estenuanti turni di lavoro. Sono cose che la stragrande maggioranza di noi ha vissuto in quegli anni. In tale situazione l'Amministrazione ha operato scelte decisive, in quegli anni, sul terreno della scuola e degli anziani, sul piano urbanistico e in generale dei servizi della città, dimostrando una eccezionale lungimiranza di vedute fin da quel tempo, rispetto alle esigenze ed ai problemi di un nuovo urbanesimo"* ([220]). Costruire in altri termini una *"città a misura d'uomo"*, come aveva scritto Bertotti quindici anni prima, per tutti coloro che erano venuti a cercarla.

6.2 Luciano Manzi, Sindaco di Collegno dal 1975 al 1989

Le elezioni amministrative del mese di Giugno del 1975 avevano visto, in gran parte del Paese, un successo elettorale del PCI e delle forze di sinistra. Era-

---

e successivamente deputato dal 1924 al 1926, esule e partigiano in Francia ove morì nel corso di uno scontro a fuoco contro i tedeschi.

[219]) Verbali della delibera di Consiglio n. 372 del 14.7.1975

[220]) Verbale della delibera CC n. 599 del 13.11.1975

no gli anni della recessione economica conseguenti la crisi del petrolio iniziata nel 1973, che in Italia si stava manifestando con una inflazione al 17%, un calo della produzione e del PIL pari al 2,5% annuo ed una disoccupazione crescente che aveva significativamente colpito anche il torinese e la sua cintura industriale. Il Paese intero ne venne investito, con un saldo della bilancia commerciale sempre più negativo verso gli altri paesi industrializzati e con un dato emblematico per l'Italia: il primato, all'interno della C.E.E., per il maggior numero di disoccupati, circa un milione su una stima ottimistica complessiva di 3,5 milioni nell'area comunitaria.

Nella stessa seduta del 13 Novembre nel corso della quale erano state presentate ed accolte le dimissioni di Bertotti, fu eletto Sindaco Luciano Manzi ([221]) che, in quella stessa occasione ([222]), si limitò ad alcune comunicazioni formali, rinviando l'illustrazione del programma della sua Amministrazione alla seduta successiva, prevista per l'approvazione del bilancio preventivo 1976. Illustrando quel bilancio, il neo-sindaco non nascose le preoccupazioni per la situazione generale, economica, finanziaria ed occupazionale che si riverberava in modo significativo e pesante anche sulle risorse destinate dal Governo centrale agli Enti locali. Trasparve vivissimo, dalle sue parole, il timore che le difficoltà di bilancio e le ristrettezze economiche potessero mettere in crisi le politiche locali, incardinate come abbiamo visto sul ruolo sociale, assistenziale ed innovativo del Comune; il timore, dunque, di dover assistere alla disgregazione della solidarietà e della convivenza urbana perseguite negli anni precedenti. Manzi indirizzò il suo appello alle forze politiche che, pur nella distinzione dei ruoli, erano chiamate alla condivisione di scelte prioritarie a sostegno delle categorie più deboli ed esposte, e si rivolse anche alle diverse forze sociali del territorio ed ai suoi concittadini affinché continuassero a riconoscere nel Comune il soggetto e la sede naturale per stemperare ed affrontare ogni ordine di tensione sociale. Riaffiorava nelle sue parole quella straordinaria intuizione formulata da Giolitti nel lontano 1902 quando, in una seduta della Camera dei Deputati, aveva individuato nel Comune la "*vera e legittima rappresentanza*" degli interessi collettivi delle comunità locali (cfr. cap 1 paragr. 4 pag. 24).

Non c'è dubbio che Luciano Manzi consolidò il ruolo guida di Collegno nello sviluppo e nella storia del Cidiu, presidiando tutte quelle trasformazioni societarie ed organizzative che, negli anni del suo mandato, posero le basi per farne un

[221]) Luciano Manzi (Asti, 12.2.1924 – Collegno, 26.9.2014), volontario nelle brigate internazionali in Spagna, comandante partigiano nelle Brigate Garibaldi, Sindaco di Collegno dal 1975 al 1989, Senatore dal 1993 al 2001

[222]) Delibera CC n. 600 del 13.11.1975: *"Elezione del Sindaco"*

azienda pubblica multiservizi e per promuoverla come struttura di riferimento nel settore ambientale anche oltre la Zona Ovest di Torino, iniettandole una dose di ambizioni in seguito raccolta dai suoi successori e che, a giudicare dai fatti pur se controversi, probabilmente non si è ancora esaurita.

6.3 Luciano Rossi, Sindaco di Grugliasco dal 1965 al 1975

Nel corso della prima metà degli anni '60 l'Amministrazione di Grugliasco ed il sindaco dell'epoca, Mario Scalmato, erano stati coinvolti in uno scandalo edilizio, con accuse delle quali sarebbe emersa l'inconsistenza e la pretestuosità soltanto alla fine del percorso giudiziario. Letteralmente aggredito dallo sviluppo immobiliare e dalle speculazioni sui terreni edificabili, pur in assenza di una normativa specifica il Comune aveva iniziato a pretendere dai costruttori il versamento di contributi di urbanizzazione, cui sottometteva il rilascio o meno delle varie licenze edilizie. Gli speculatori non avevano gradito e la questione finì nel mirino della magistratura, su denuncia dell'opposizione consigliare, con l'accusa di *"abuso di potere nell'interesse del Comune"* ([223]), conclusasi successivamente con l'assoluzione degli imputati perché la prassi adottata dal Comune di Grugliasco non costituiva reato. Sarebbe stato necessario attendere la legge 765 del 1967 ([224]) affinché quella stessa prassi, suggerita da due suoi prestigiosi consulenti, l'Ing. Gabriele Manfredi e l'Avv. Gaetano Zini Lamberti, sotto forma di *"oneri di urbanizzazione"* venisse recepita ed estesa anche a livello nazionale.

In pieno svolgimento del processo, uno scandalo finito sui giornali è comunque uno scandalo ed il Partito Comunista, principale forza politica della maggioranza consigliare, non poteva lasciar correre; alle elezioni amministrative del 1965 Luciano Rossi, ex-partigiano e già assessore nel Comune di Beinasco, venne dalla Federazione Provinciale paracadutato a Grugliasco ed eletto sindaco. Rimasto in carica per due mandati, *"Cianin"* apparteneva a quel gruppo di giovani dirigenti del PCI che, raccoltisi nelle file dell'antifascismo e della Resistenza, erano stati chiamati attorno a sé da Antonio Roasio ([225]), segretario provinciale del PCI nella seconda metà degli anni '50, per riorganizzare la Federazione torinese dopo il forte calo degli iscritti avvenuto fra il 1947 e il 1958 che, complici le politiche padronali e conservatrici, erano scesi da 62.000 a poco più

[223]) Giuseppe Rizzo: *"Luciano Rossi – Cianin – Impegno e passione civile per Grugliasco"* a cura di Enrico Galimberti – Impremix Edizione Visual Grafika – Torino, 2012

[224]) Legge n. 765 del 6 Agosto 1967 "Modificazioni ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150"

[225]) Antonio Roasio (Vercelli, 6.11 .1902 – Roma, 2.1.1986), comunista dal 1921, operaio, partigiano, deputato e poi senatore dal 1948 al 1963.

di 20.000 ([226]), malgrado gli incrementi demografici e la forte immigrazione. Dopo la gavetta nelle strutture del partito, nelle intenzioni di Roasio questi giovani avrebbero dovuto costituire l'ossatura di una rinnovata dirigenza politica della cintura torinese, ove egli riteneva fossero mature le condizioni per riprodurre le esperienze della sinistra emiliana, con una nuova generazione di politici e di amministratori pubblici che in seguito contrassegnarono l'attività del PCI torinese negli anni successivi.

Il neo-sindaco non perse tempo a dimostrare di che pasta era fatto: a salvaguardia del nuovo Piano Regolatore, in attesa dell'approvazione definitiva, fece sospendere e poi annullare licenze edilizie per oltre 20.000 vani, con provvedimenti diligentemente istruiti e presentati in Commissione Edilizia da un ignaro ventenne assunto da pochi mesi, neodiplomato e messo a capo dell'ufficio preposto proprio per la sua indubbia estraneità con i fatti degli anni precedenti ([227]). Trascinato ed animato dalla propria passione politica, Rossi seppe fronteggiare ed indirizzare lo sviluppo della città di Grugliasco verso un assetto ancora oggi ben percepibile, non soltanto nel suo tessuto urbano ma anche nella sua stessa ormai consolidata identità, messa a rischio in quegli anni da una massiccia, convulsa ed eterogenea immigrazione. Se le scuole, l'edilizia popolare, le strade, le fognature furono il segno concreto della sua capacità di governo, altrettanto instancabile la sua azione nel far perseguire alla città una nuova e condivisa identità, agendo come un catalizzatore sul DNA di una comunità già predisposta verso l'integrazione e la solidarietà sociale, nella memoria più alta delle tragiche vicende del 30 Aprile del 1945 ([228]).

"In tutti quegli anni, ogni mercoledì pomeriggio, dalla porta del suo ufficio, fin giù per le scale, si snodava la fila di persone in difficoltà economica e sociale, che lui riceveva anche senza appuntamento. Lavoro, casa, assistenza; come fa un sindaco a risolvere tutto? Non può, c'è poco da fare. Ma lui riceveva comunque tutti, ogni mercoledì pomeriggio, perché se neanche il tuo sindaco ti riceve e ti ascolta, allora vuol dire che sei proprio un disperato" ([229]).

---

[226]) Dati tratti da "Pci e migrazioni interne nella Torino del miracolo" di Michelangela Di Giacomo – Diacronie, Studi di Storia Contemporanea – 2012.
(https://diacronie.revues.org/2938#bodyftn13)

[227]) Trattasi dell'autore di questo libro.

[228]) L'eccidio dei 68 Martiri ad opera di una colonna tedesca in ritirata, che il 30 Aprile del 1945 vide coinvolte le comunità di Grugliasco e di Collegno

[229]) Giuseppe Rizzo: *"Luciano Rossi "Cianin" – Capitolo 5, Commemorazione e ricordi "* Impremix, Edizioni visual grafica – Torino, 2012 –

6.4 Franco Lorenzoni, Sindaco di Grugliasco dal 1982 al 1989

Pur non appartenendo alla generazione dei *"sindaci della Resistenza"* che negli anni precedenti avevano amministrato molti comuni della provincia di Torino, Lorenzoni ne possedeva tutti i connotati, assimilati sia dalle frequentazioni nel PCI cui si era iscritto nel 1964 sia da quella con Filiberto Rossi ([230]), di cui sarebbe diventato genero, sia infine con Ruggero Bertotti con il quale collaborò fin dal 1967 in veste di responsabile della pubbliche relazioni. Consapevole della discrasia crescente fra etica e politica, volle visivamente ancorare la coscienza collettiva di Grugliasco proprio ai valori della Resistenza, facendo costruire il Monumento ai 68 Martiri di Collegno e Grugliasco negli anni in cui quella memoria sembrava perdersi negli angosciosi problemi quotidiani di una società attraversata dalla grave recessione della prima metà degli anni '80 ([231]): *"Ricordo che il primo manifesto che feci stampare fu per la chiusura di una fabbrica, in questa città; se ne chiudevano circa una al mese, ed a perdere il lavoro erano soprattutto gli ultraquarantenni, i meno specializzati, le donne, le parti più deboli della classe produttiva"* ([232]).

Preceduto in quella carica da Beppe Pensati ([233]) e da Angelo Ferrara ([234]), quando venne nominato Sindaco Lorenzoni era consigliere da due anni e non era stato difficile per lui intuire i problemi che avrebbe dovuto affrontare nella nuova carica; abbiamo già visto che gli anni '80 furono un periodo difficile per il nostro Paese, appena uscito dagli anni di piombo, trovatosi ad affrontare un lungo periodo di inflazione monetaria a danno soprattutto dell'occupazione. Come egli stesso ricorda nel suo discorso di commiato ([235]), se fin dai primi giorni del suo mandato fu chiamato a misurarsi con il problema delle fabbriche che chiudevano i battenti, non sospettava tuttavia la rilevanza che avrebbe as-

---

[230]) Filiberto Rossi, (1928) – Dirigente UISP e consigliere comunale a Torino, nel periodo della Lotta di Liberazione era stato partigiano nelle formazioni dei Patrioti Apuani, la sua zona di origine.

[231]) Dal 1980 al 1984 il nostro Paese attraversò un nuovo periodo di recessione, a causa di nuove tensioni sul prezzo del petrolio, con un'inflazione che raggiunse il 20% e che venne contenuta e controllata al prezzo di una sensibile riduzione occupazionale.

[232]) Consiglio Comunale del 26.1.1989 – Punto 1: dimissioni del Sindaco - Intervento di Franco Lorenzoni (Archivio del Comune di Grugliasco)

[233]) Giuseppe Pensati (San Severo – FG, 25.11.1926 – Torino, 1.10.2009), antifascista e partigiano combattente nella SAP torinesi, già aderente al PCI fin dal 1942, è successivamente dirigente del Fronte della Gioventù Comunista, della FIOM e della Federazione Provinciale del PCI di Vercelli e di Torino. Sindaco di Grugliasco dal 1975 al 1978

[234]) Angelo Ferrara, Sindaco di Grugliasco dal 1978 al 1982.

[235]) Cfr. nota 232

sunto, per buona parte degli anni del suo mandato, il "problema casa", cioè il fabbisogno di abitazioni a basso costo, in un periodo divenuto drammatico in tutta l'area torinese per la concorrenza di diverse cause: l'abbandono delle politiche nazionali di blocco degli affitti, gli sfratti per morosità conseguenti la crisi occupazionale ed i flussi migratori interni alla provincia che abbiamo già descritto. Non è senza un malcelato orgoglio che, in occasione delle sue dimissioni, rivendicò i risultati raggiunti in quei sette anni, coniugando il problema della casa con la necessità di creare occupazione e consentendo, dunque, di far costruire a Grugliasco 1380 alloggi in edilizia convenzionata, 700 alloggi in affitto e 250 alloggi in cooperativa, grazie anche alla revisione del Piano Regolatore fatta approvare nel 1982 dal suo predecessore ([236]), così come l'aver assecondato il trasferimento delle Facoltà di Agraria e Veterinaria nell'ex-OP di Grugliasco ed aver altresì posto le basi per la costruzione del grande Centro Commerciale di borgata Lesna.

Politico lungimirante, anche in quella occasione non volle rinunciare a proiettare in avanti il proprio pensiero, attraverso una memoria che lasciò agli atti, *"Ripensare Grugliasco"*, nella quale riconosceva il cambiamento intervenuto nella società e la richiesta di *"un modo di governare meno ideologico e più concreto, più aderente ai problemi quotidiani della gente"*, un cambiamento che non poteva tuttavia prescindere da una radicale *"autoriforma dei partiti"*, a partire dal suo, il Partito Comunista; documento scritto e presentato dieci mesi prima della svolta della Bolognina.

[236]) Cfr. nota 234

CAPITOLO 6

Contesto normativo e sviluppo del Consorzio

1. L'evoluzione della legislazione ambientale comunitaria, nazionale, regionale

Occorreva attendere il 1962 prima che l'indifferenza della comunità internazionale verso i problemi dell'ambiente venisse scossa dalla pubblicazione del libro di Rachel Carson, *"Primavera silenziosa"*, che avrebbe aperto un allarmante squarcio sulle conseguenze dell'impiego dissennato dei pesticidi in agricoltura, dando avvio ad una moderna cultura ambientale di massa e ponendo altresì sotto processo, oltre ad altre emissioni in atmosfera, anche l'inquinamento dei suoli e delle acque e, dunque, le conseguenze sulla salute non soltanto umana ma dell'intero il pianeta.

In seguito all'azione dei primi movimenti ambientalisti sorti anche in Europa, ove avevano iniziato ad organizzarsi politicamente riscuotendo i primi consensi elettorali, al vertice di Parigi del Luglio 1972 i capi di Stato e di governo riconobbero che, nel contesto dell'espansione economica e del miglioramento della qualità della vita, all'ambiente doveva essere dedicata particolare attenzione. Venne così adottato il *"1° programma di azione ambientale"* (Paa) dal quale sarebbero poi derivate le varie direttive europee e nazionali, via via tracciate ed aggiornate nel corso degli anni, in materia di tutela delle acque, dell'aria e dei suoli, su alcune delle quali ci soffermeremo brevemente per descrivere il contesto normativo nel quale anche la nostra azienda doveva operare in quegli anni.

1.1. La normativa sulla tutela delle acque

Il carattere pubblico delle acque, in forme diverse via via affermato nei nostri ordinamenti fin dall'età romana, in epoche più recenti venne ribadito con il Regio Decreto 11 Dicembre 1933 n. 1775, noto anche come *"Testo unico sulle acque e sull'elettricità"* ([237]). L'acqua aveva rappresentato, e continuava a rappresentare, anche una delle principali fonti di forza motrice e l'armonizzazione dei suoi crescenti impieghi era dunque quanto mai necessaria. Con quella legge veniva infatti affermata la difesa degli usi comuni delle acque, la disciplina della loro captazione, la creazione del catasto delle utenze in ogni Provincia, le modalità per le nuove concessioni in contraddittorio le une con le altre, *"in funzione*

[237]) Art. 1: *"Sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse".*

del miglior utilizzo in rapporto alla più razionale utilizzazione dei corsi d'acqua, agli interessi pubblici connessi, alla natura ed attendibilità delle opposizioni". Più che una tutela delle acque, dunque, si trattava di una sorta di tutela amministrativa degli interessi che vi ruotavano attorno, resa necessaria per soddisfare una molteplicità di usi sempre crescente e per privilegiare quelli più corrispondenti a finalità di rilevanza pubblica.

Soltanto molti anni dopo, nel 1976, il principio di tutela delle acque venne rivolto verso i rischi del loro inquinamento, divenuti ormai allarmanti in conseguenza della vertiginosa crescita demografica, economica ed industriale. Il primo provvedimento in tal senso fu la Legge Merli ([238]) che, oltre a quelli propri dello Stato, assegnava compiti e responsabilità a Comuni, Provincie e Regioni in materia di prevenzione, monitoraggio e controllo delle acque e degli scarichi, disponendo altresì anche il censimento di questi ultimi. Incentrata sulla *"disciplina degli scarichi di qualsiasi tipo, pubblici e privati, diretti e indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, sia pubbliche che private, nonché in fognature, sul suolo e nel sottosuolo"* (art. 1, lettera a), la legge introdusse vari reati contravvenzionali per la tutela del patrimonio idrico, imponendo l'obbligo dell'autorizzazione degli scarichi stessi, quello del loro periodico campionamento ed analisi e stabilendo altresì le soglie limite dei vari inquinanti, valide su tutto il territorio nazionale.

Pochi giorni prima della sua pubblicazione, questa legge era stata preceduta dalla direttiva comunitaria del 4 maggio 1976 n. 76/464/CEE *"concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità"*, riferita in particolare alle sostanze tossiche presenti negli scarichi urbani (p.es. detersivi) ed industriali, dei quali venivano stabiliti i limiti di tolleranza fissati principalmente *"in base alla tossicità, alla persistenza, alla bioaccumulazione*" ([239]). Inequivocabile, inoltre, l'art. 4 della direttiva che recitava testualmente: *"Gli Stati membri applicano un regime di emissione zero agli scarichi nelle acque sotterranee di sostanze dell'elenco 1"* ([240]), propedeutica ad una specifica ed ulteriore direttiva adottata il 17.12.1979, la n. 80/68/CEE *"concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose"*; in altri termini, tutte quelle sostanze fino ad allora

[238]) Gianfranco Merli (Livorno, 1 gennaio 1924 – Livorno, 21 dicembre 1998), deputato nella V e VI legislatura, autore della proposta divenuta poi la Legge 10 maggio 1976, n. 3: *"Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento"*.
[239]) Art. 6, comma 1, lettera b)
[240]) Mercurio, cadmio, olii minerali e idrocarburi persistenti, ecc. ecc.

smaltite in discariche prive di adeguata coibentazione e di pozzetti di raccolta, il cui percolato filtrava negli strati sottostanti del suolo ed inquinava le falde.

Approfondendo il tema della regolamentazione specifica delle acque reflue urbane, ovvero degli scarichi di fognatura, il 21 Maggio 1991 il Consiglio Europeo emanò la direttiva 91/271/CEE, recepita in Italia con la Legge 5 gennaio 1994 n. 36, la cosiddetta Legge Galli, dal nome del presentatore in Parlamento della relativa proposta ([241]). In realtà questa legge aveva una architettura ben più vasta della Legge Merli, come si evince dallo stesso titolo *"Disposizioni in materia di risorse idriche"* e dal richiamo introduttivo a principi di solidarietà e di salvaguardia cui era ispirata, nell'interesse delle generazioni future e degli equilibri ambientali incardinati sulla disponibilità di quella risorsa (art. 1). Richiamandosi al concetto di *"servizio idrico integrato"* la legge chiudeva infatti il cerchio del ciclo antropico dell'acqua, dall'attingimento alla restituzione, ovvero dagli impianti di captazione e di distribuzione a quelli di raccolta e depurazione, prevedendo altresì l'individuazione delle fonti idriche intangibili, ovvero delle soglie limite di prelievo a tutela degli equilibri naturali circostanti. La legge Galli venne successivamente abrogata e sostituita dal Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152 recante "*Norme in materia ambientale*" e, più specificatamente, dalla *"Parte terza - Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dal-l'inquinamento e di gestione delle risorse idriche"*.

1.2. La normativa sui rifiuti

La prima direttiva in materia di trattamento dei rifiuti fu emanata dal Consiglio della Cee il 15 Luglio del 1975 (direttiva n. 75/442/CEE), recepita dall'Italia alcuni anni dopo con il DPR 915 del 10 settembre 1982 ([242]). Nelle diverse sedi nazionali quella direttiva fu oggetto di controverse e talvolta pretestuose interpretazioni, fino a quando nel 1991 vennero emanate, a sua parziale modifica ed integrazione, le direttive n. 156 sui rifiuti in genere e n. 689 su quelli pericolosi, seguite nel 1994 dalla n. 62 sugli imballaggi, adottate dall'Italia alcuni anni dopo con il Decreto Legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, meglio noto come "De-

[241]) Giancarlo Galli (Tradate, 13 Febbraio 1944), deputato nella IX, X e XI legislatura.

[242]) Per riassumere le finalità di quel DPR ne riportiamo l'art. 1: *"Lo smaltimento dei rifiuti di cui al successivo art. 2, nelle varie fasi di conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, inteso questo come operazione di trasformazione necessaria per il riutilizzo, la rigenerazione, il recupero, il riciclo e l'innocuizzazione dei medesimi, nonché l'ammasso, il deposito e la discarica sul suolo e nel suolo, costituisce attività di pubblico interesse sottoposta alle disposizioni del presente decreto e all'osservanza dei seguenti principi generali: (omissis)"*

creto Ronchi" ([243]). Articolando ed approfondendo il dettato delle direttive comunitarie, quel decreto introdusse nella nostra legislazione il concetto di "gestione" dei rifiuti stessi, distinguendo e regolamentando ogni singola fase del ciclo (raccolta, trasporto, recupero e smaltimento) e prescrivendo esplicitamente, a differenza della direttiva n. 75/442 e del DPR 915, che lo smaltimento in discarica doveva diventare una risorsa residuale rispetto alle possibilità di recupero e di riciclo. Era ormai chiaro che le discariche dell'epoca rappresentavano una fonte di inquinamento non più tollerabile, soprattutto per l'elevata presenza di rifiuti biodegradabili e di sostanze tossiche, con le conseguenti emissioni in atmosfera di CO_2 e di percolati venefici nelle falde acquifere; la normativa in materia divenne quindi più stringente ed i processi autorizzativi più severi. Una vera e propria rivoluzione se si tiene conto che, all'epoca, nel nostro Paese l'80% dei rifiuti finiva in discariche quasi sempre non controllate, mentre soltanto il 10% era destinato al recupero ed un altro 10% alla termodistruzione, per lo più nei cementifici.

Qualche anno dopo anche la Cee emanò direttive molto più rigide in materia, in particolare la n. 31 del 1999 che fissava i limiti dei conferimenti in discarica dei rifiuti urbani biodegradabili (RUB), recepita nella nostra legislazione con il Decreto Legislativo 13 gennaio 2003 n. 36 ([244]). I termini perentori fissati per il perseguimento degli obiettivi e soprattutto le pesanti sanzioni previste per i trasgressori, tali da incidere sensibilmente sull'importo delle tariffe comunali a carico dell'utenza, indussero enti locali, Provincia e Comuni, a mettere sotto controllo i diversi gestori del servizio e, finalmente, a dar corso a procedure di raccolta differenziata più efficaci e puntuali, sia attraverso la cosiddetta *"raccolta stradale"*, gestita attraverso contenitori differenziati posti lungo le strade, sia

[243]) Edoardo Ronchi, Ministro dell'Ambiente nei governi Prodi e D'Alema.

[244]) In merito all'obiettivo della riduzione dei conferimenti in discarica, l'art. 5 del decreto recitava: *"Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ciascuna regione elabora ed approva un apposito programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica ad integrazione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 22 del 1997, allo scopo di raggiungere, a livello di Ambito Territoriale Ottimale, oppure, ove questo non sia stato istituito, a livello provinciale i seguenti obiettivi: a) entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto i rifiuti urbani biodegradabili devono essere inferiori a 173 kg/anno per abitante; b) entro otto anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto i rifiuti urbani biodegradabili devono essere inferiori a 115 kg/anno per abitante; c) entro quindici anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto i rifiuti urbani biodegradabili devono essere inferiori a 81 kg/anno per abitante".*

attraverso la cosiddetta raccolta *"porta a porta"*, molto più efficace ([245]). Ben presto, i risultati raggiunti nei Comuni più virtuosi fecero comprendere che gli ambiziosi traguardi di raccolta differenziata, stabiliti in conformità con le direttive comunitarie, erano perseguibili su vasta scala anche nelle città più grandi, purché le politiche e le tecnologie adottate dalle amministrazioni locali fossero adeguate sia in termini di organizzazione dei servizi e modalità di raccolta sia di sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

1.3. La normativa in materia di affidamento dei servizi pubblici

Per quanto complesse, è indispensabile affrontare brevemente le norme che a partire dal 1992, sia su base comunitaria sia nazionale, hanno disciplinato l'affidamento dei servizi pubblici, in conformità con alcuni principi fondamentali adottati dal Trattato di Roma del 1957 cui era stato dedicato l'intero Titolo VII: *"Norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul riavvicinamento delle legislazioni"*. Il nostro interesse è rivolto soltanto alla facoltà o meno, da parte dei Comuni, di assegnare un servizio pubblico direttamente a società controllate senza fare ricorso ad alcuna procedura d'appalto, facoltà ritenuta in contrasto con quei principi della Carta sulla libera concorrenza, ovvero sulla libera circolazione delle merci e dei servizi che la scuola neo-liberista europea pretendeva fossero attinti esclusivamente dalle proprie teorie economiche: il libero mercato quale unica modalità di adempimento a qualsiasi genere di fabbisogno collettivo.

A dissipare ogni controversia ed a stabilire un punto fermo su questa materia fu la sentenza nella causa Teckal, emessa dalla Corte Europea il 19 novembre 1999, vertenza che vedeva contrapposti la Soc. Teckal (azienda privata emiliana) al Comune di Viano ed all'Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia ([246]). Natura del contendere era stato l'affidamento diretto, da parte di quel Comune, della gestione del servizio di riscaldamento di taluni edifici comunali alla società partecipata. La Corte stabilì che l'affidamento diretto della gestione di un servizio pubblico poteva avvenire verso un determinato sogget-

[245]) In base ad indagini effettuate nel 2003 dall'ARPAV, attraverso la raccolta stradale nel Veneto veniva intercettato il 54% dei rifiuti urbani biodegradabili (RUB) contro l'83% raccolto con il sistema porta a porta (fonte: *"La gestione dei Rifiuti Biodegradabili – alcuni approcci in Europa"* - Gruppo di Studio sul Compostaggio e la Gestione Integrata dei Rifiuti della Scuola Agraria del Parco di Monza – A cura di Enzo Favoino e Marco Ricci - Marzo 2006)

[246]) La sentenza riguardava l'interpretazione dell'art. 6 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di pubblici servizi.

to "*solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano*" ([247]). Senza più equivoci, le attività delle aziende pubbliche venivano così circoscritte all'interno dei confini dei comuni conferenti, limitatamente alle loro necessità, in quanto era fuori discussione che un ente locale, soggetto non imprenditoriale, potesse appunto assumere sotto qualsiasi veste un'altra fisionomia ed agire sul mercato con la medesima libertà d'azione di un operatore privato.

Inevitabili ovviamente le diverse interpretazioni, in particolare sul significato del "controllo analogo", via via date da sentenze dei tribunali amministrativi e da norme emanate da altri organi di governo locale (Regioni e Provincie), che sostanzialmente estesero alle società controllate la camicia di forza della normativa specifica propria degli enti pubblici, privandole dell'autonomia di gestione contemplata nel diritto privato. Probabilmente era una scelta inevitabile, trattandosi pur sempre dell'amministrazione di risorse pubbliche; peccato che da quelle stesse aziende si continuarono tuttavia a pretendere risultati economici comparabili con quelli delle società private, alimentando un continuo e frustrante raffronto con i relativi utili di bilancio e perdendo di vista quanto il legislatore della legge 103 del 1903 aveva, viceversa, ben chiaro, e cioè che il margine netto delle prime, pur se inferiore a quello delle seconde, andava pur sempre ad alimentare finanze pubbliche e ad alleviare i prelievi fiscali, a vantaggio di tutte le categorie economiche.

1.4. Da aziende municipalizzate ad aziende speciali e a società per azioni

L'entrata in vigore della Legge 142, *"Ordinamento sulle autonomie locali"* avvenuta l'8 giugno 1990, la famosa legge sulla elezione diretta dei sindaci, permise finalmente di superare la normativa precostituzionale incardinata sul Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale del 1934, introducendo principi fondamentali di autonomia locale su base statutaria più coerenti con il dettato costituzionale stesso e con i più recenti trattati europei ([248]). Attraverso quei princìpi vennero ridefinite le competenze ed i rispettivi margini di autonomia dei diversi livelli di governo e di gestione dell'ente locale, consentendo loro una più efficace e tempestiva azione amministrativa; una sorta di espansione a ca-

[247]) Punto 50 della Sentenza

[248]) Occorre ricordare che con la Legge 30 Dicembre 1989 n. 439 era stata altresì ratificata la Convenzione relativa alla Carta Europea dell'Autonomia Locale, approvata a Strasburgo il 15 Ottobre 1985, cui la nostra legislazione si uniformò qualche mese dopo con la legge 142/90

scata della autonomia funzionale degli organi politici, tecnici e, appunto, amministrativi che coinvolse anche le aziende municipalizzate. L'intenzione di introdurvi principi dell'ordinamento privatistico viene espressa all'art. 22 ove la legge stabiliva:

"*I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:*

a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;

b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;

c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;

d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;

e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Dato per scontato che la società per azioni è disciplinata da altre norme, l'art. 23 della legge 142 definisce l'azienda speciale tratteggiandone la fisionomia, l'autonomia e la sottomissione agli indirizzi dell'ente o degli enti di riferimento ([249]); all'art. 25, ed anche in questo caso senza ombra di dubbio, la legge dispone inoltre la possibilità di ricorrere a forme consortili: *"1. I comuni e le pro-*

---

[249]) *Art. 23.(Aziende speciali ed istituzioni)*

1. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.

2. (omissis: punto dedicato all'istituzione)

3. Organi dell'azienda sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale. (./.)

4. L'azienda e l'istituzione informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.

5. Nell'ambito della legge, l'ordinamento ed il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti.

6. L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.

7. Lo statuto dell'azienda speciale prevede un apposito organo di revisione, nonché forme autonome di verifica della gestione.

vince, per la gestione associata di uno o più servizi, possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 23, in quanto compatibili".

Gli elementi fondamentali dell'autonomia comunale in materia di aziende municipalizzate, introdotti dalla vecchia legge 103 del 1903, appaiono dunque rafforzati dalla legge 142 del 1990, e non poteva essere altrimenti nella cornice costituzionale adottata nel 1947. In questa materia, tuttavia, il testo della legge stessa non sempre avrebbe trovato facile applicazione fra i meandri di leggi e sentenze successive, nel continuo conflitto fra autonomia e centralismo burocratico, quest'ultimo esercitato sia da parte di apparati dello Stato sia da parte di alcune Regioni. In ogni caso, la trasformazione da aziende municipalizzate in aziende speciali, ovvero in società per azioni, ebbe origine dalla legge 142 ed a questa trasformazione volle adeguarsi anche il nostro Consorzio, come vedremo nel successivo capitolo 7.

1.5. La normativa sui rifiuti in Piemonte ed altre esperienze

Prima dell'entrata in vigore del decreto Ronchi, la Regione Piemonte aveva adottato la L.R. 13 aprile 1995 n. 59 *"Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti"*, incardinata sul decreto 915 del 1982, introducendo il sistema integrato di smaltimento e di riutilizzo inteso come *"il complesso delle attività, degli interventi e delle strutture interconnessi tra loro, atto ad ottimizzare la gestione dei rifiuti, sia in termini di riutilizzo delle risorse, compreso quello energetico, sia in termini di trattamento e di smaltimento definitivo e di minore impatto ambientale"* (art.5). Rivolta agli enti di gestione del territorio, e dunque a Comuni e Provincie, quella legge attingeva la propria modernità ai contenuti della legge 142 ed ai nuovi poteri degli enti locali, assegnando loro l'obbligatorietà del Consorzio di bacino ma riconoscendo altresì la facoltà di individuarlo in *"uno dei consorzi di Comuni, Aziende municipalizzate e Comunità Montane che all'entrata in vigore della presente legge realizzano i servizi o parte di essi nell'ambito del bacino"*. Il soggetto individuato doveva tuttavia costituirsi, o ricostituirsi, *"secondo le norme previste per le Aziende speciali di cui all'articolo 23, della legge 142/1990"* ([250]), più idonee alla gestione di attività di

[250]) All'art. 8 comma 2 il testo recita inoltre: "*il consorzio ha autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica; nell'ambito del consorzio di bacino, all'area di raccolta è attribuita autonomia organizzativa, economica e finanziaria con contabilita' separata all'interno del bilancio del consorzio; il consorzio ha come organi: il Consiglio di Amministrazione, il presidente, il direttore del consorzio che provvede alla gestione dei servizi di bacino ed al coordinamento dei servizi di area e il responsabile di area che provvede alla gestione dei servizi di area sulla base delle direttive generali im-*

rilevanza industriale come espresso anche al comma c) dell'art. 22 della legge stessa.

L'impostazione data dalla L.R. 59 al *"Sistema integrato di smaltimento e di riutilizzo dei rifiuti urbani, dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani e dei rifiuti prodotti dalla depurazione delle acque relflue urbane"* (Cap. III – art. 8) ne consentiva quindi la pressoché immediata realizzazione attraverso l'attribuzione di nuovi poteri agli enti che già svolgevano quel servizio, e conferiva ai medesimi anche la possibilità di concorrere *"alla realizzazione ed eventualmente alla gestione degli impianti tecnologici a servizio di più bacini",* in quanto impianti tecnologici complessi. C'erano tutti gli ingredienti perché anche in Piemonte il settore pubblico dei rifiuti, sotto la spinta delle sempre maggiori necessità dei Comuni, potesse evolversi verso modelli e strutture di gestione più moderne ed articolate, impostate su una scala industriale adeguata alle finalità di "*massima tutela dell'ambiente, efficacia, efficienza ed economicità"* più volte enunciate ma che, come vedremo, sarebbero poi state rese difficilmente perseguibili ad opera della Regione stessa.

Il cambio di rotta avvenne con l'entrata in vigore del decreto Ronchi che, ricordiamo, aveva comunque confermato il principio della "gestione integrata dei rifiuti". In virtù delle proprie competenze in materia, la Regione Piemonte abbandonò infatti la L.R. 59 e in data 24 Ottobre 2002 approvò la L.R. 24 *"Norme per la gestione dei rifiuti"* con la quale venivano ridefinite le competenze della Regione stessa, della Provincia e dei Comuni, l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO, coincidenti con i territori delle Provincie stesse), quella dei Consorzi obbligatori di Bacino su perimetrazione delegata alle Provincie, l'istituzione del Piano Triennale Regionale dei rifiuti e quella del Piano Provinciale. All'art. 8 della nuova LR 24 veniva ribadito il concetto di *"sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani"*, espresso come *"il complesso delle attività, degli interventi e delle strutture tra loro interconnessi, che, organizzati secondo criteri di massima tutela dell'ambiente, efficacia, efficienza ed economicità permettono di ottimizzare, in termini di minore impatto ambientale, le operazioni di conferimento, raccolta, raccolta differenziata, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani"* ([251]).

Sembrerebbe, dunque, una scelta strategica coerente con la "gestione integrata" ribadita dal decreto Ronchi (laddove per gestione si intenda la conduzione diretta di una attività di natura economica, in questo caso complessa in quanto, appunto, "integrata") che tuttavia, nell'architettura generale della nuo-

---

partite dal direttore del consorzio"

[251]) Punto 3 dell'art. 8

va legge, sfumava nella sostanziale, articolata e puntuale subordinazione delle funzioni di "gestione" ad un sovrastante sistema di "governo", suddiviso fra ATO (previsti dal decreto Ronchi) e Consorzi obbligatori di bacino (previsti dalla precedente L.R. 59 e dal DPR 915). In quel testo veniva ripetutamente alimentato l'equivoco fra funzioni di governo e funzioni di gestione e perso di vista quel soggetto, anche intercomunale o costituito fra differenti bacini, che, sempre in un "sistema integrato" e nel ruolo di imprenditore ancorché pubblico, nelle precedenti leggi era stato esplicitamente chiamato a perseguire in autonomia lo sviluppo e gli obiettivi generali prefissati dalle autorità di governo del sistema stesso.

La separazione fra funzioni di governo e funzioni di gestione dei servizi (miscelate con una nuova ed imprecisata funzione di "erogazione" dei medesimi) provocò il sostanziale irrigidimento del sistema, laddove i consorzi di bacino sarebbero diventati la gabbia dorata delle aziende pubbliche. Sollevate infatti da compiti di promozione e senza più alcuna autonomia imprenditoriale propositiva, chiamate per di più ad operare in una nicchia protetta, quelle aziende furono ridotte a meri erogatori di un servizio progettato altrove e sottoposte alle direttive impartite dal nuovo ente di "governo": il Consorzio obbligatorio distinto e sovrapposto, privo di ogni profilo imprenditoriale ed economico ma preposto ad esercitare le funzioni di indirizzo e controllo su tutto il bacino di riferimento. L'obiettivo della Regione era chiaro: mettere una camicia di forza alle aziende pubbliche per costringerle a rinunciare ai conferimenti "in house" ed a misurarsi sul libero mercato, dominato ormai da grandi gruppi nazionali ed internazionali, con buona pace sia della Legge 142 e delle sue aperture verso le autonomie locali sia dello stesso istituto delle aziende municipalizzate così come si era consolidato, anche nella nostra regione, fin dal lontano 1903.

In una visione sovra-provinciale delle più complesse strutture di trattamento dei rifiuti, la Regione introdusse inoltre alcuni principi divenuti, successivamente, un ulteriore ostacolo all'integrazione fra servizi e strutture, riservando a sé stessa ogni decisione sul livello di "gestione integrata" ammessa in Piemonte per gli impianti di *"elevata rilevanza industriale"*, formula che soltanto la Giunta regionale aveva il potere, volta per volta, di decifrare e definire. L'imposizione della separazione fra la proprietà e la gestione di impianti e servizi, voluta da quella legge, mortificò definitivamente ogni stimolo verso la aggregazione di più società, pubbliche e private di settore, che già operavano nei diversi territori e che possedevano le risorse necessarie per dar vita a soggetti industriali di più

vaste proporzioni ([252]), soprattutto di fronte alla sfida epocale, ormai sul tappeto anche in Piemonte, costituita dall'incenerimento dei rifiuti cui Amiat, per esempio, fu costretta a rinunciare come abbiamo già visto ([253]).

Obiettivi ben più prossimi allo spirito del decreto Ronchi vennero viceversa adottati, in quegli stessi anni, dalla Regione Lombardia con la L.R. 12 dicembre 2003 n. 26 ([254]) che, fin dall'art. 2, riconosceva ai Comuni la facoltà di *"conferire le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di loro proprietà, destinati all'esercizio dei servizi, anche in forma associata, esclusivamente a società patrimoniali di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico incedibile"* (comma 1). Veniva lasciata agli Enti locali l'autonomia di decidere *"i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti è separata dall'erogazione dei servizi"* (comma 2), ed aperto altresì un varco nella controversa ed altalenante normativa comunitaria e nazionale in materia di privatizzazioni: *"nel caso in cui non sia vietato dalle normative di settore, e se ne dimostri la convenienza economica, gli enti locali possono affidare l'attività di erogazione del servizio congiuntamente a una parte ovvero all'intera attività di gestione delle reti e degli impianti di loro proprietà"* (comma 6).

Le intenzioni di quel legislatore, interessato alla nascita di forme societarie pubbliche competitive, emerge infine nel comma 8, sempre dell'art. 2 della legge: *"Qualora risulti economicamente e funzionalmente più vantaggioso è consentito l'affidamento contestuale, con le procedure di cui al comma 6, di una pluralità di servizi (omissis). L'affidatario di una pluralità di servizi tiene una contabilità separata per ciascuno dei servizi gestiti".* Nel solco della vecchia Legge 103 del 1903 sulle municipalizzazioni, così come in altre Regioni anche in Lombardia venivano sostanzialmente riconosciuti e premiati i risultati delle iniziative di quei Comuni che, opportunamente orientati ma lasciati liberi di esprimersi senza tanti vincoli, erano stati promotori di società pubbliche evolutesi poi in vere e proprie "multiutility" di rilevanza nazionale, alcune delle quali arrivate

[252]) Punto 3 dell'art. 10: *"Nei casi in cui l'attività di cui al comma 2 sia caratterizzata da tecnologia complessa, ovvero ove sussistano ragioni di sicurezza, o di osservanza degli standards di qualità del servizio, la stessa attività deve essere separata, con attribuzione a soggetti diversi, dall'attività di erogazione dei servizi di cui al comma 1, lettere a) e c). La Giunta regionale individua le tipologie degli impianti ed i servizi che debbono osservare il regime di separazione".*

[253]) cfr. cap. 3 paragr. 5 pag. 70 ultimo cpv.

[254]) Legge 26/2003 Regione Lombardia: *"Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche"*

oggi ad operare anche in Piemonte.

2. Cenni sulle altre aziende pubbliche locali nel settore ambientale

Se il Consorzio del Cidiu e quello del Po Sangone furono, nella prima metà degli anni '70, fra le prime iniziative consortili ambientali su area vasta nella Provincia di Torino, ciò non di meno altre forme di aggregazione, nate anche da iniziative comunali più antiche, presero forma nel corso degli anni '80 evolvendosi a vere e proprie aziende di servizi locali.

Acsel S.p.A.

L'Azienda Consortile Acsel Valsusa venne formata nel 1985 per costruire il depuratore di Rosta, entrato in funzione nel 1988; con lo sviluppo di oltre 60 km di collettori, nel volgere di una decina di anni vi aderirono quasi tutti i Comuni della Bassa Valle. Come altri consorzi, anche Acsel aveva esteso progressivamente la propria attività alla raccolta e smaltimento dei rifiuti, pur non disponendo di una propria discarica ed avvalendosi dapprima di quelle di Cidiu e successivamente di quella di Arforma, un'altra società pubblica creata nel 1987 per gestire la discarica di Mattie ([255]). Ceduta la depurazione a SMAT, oggi Acsel SpA gestisce l'igiene urbana in tutta la Valle di Susa, fatta eccezione per alcuni Comuni della bassa valle e della Valsangone che, verso la fine degli anni '90, hanno preferito aderire aderire al Cidiu.

Società Canavesana Servizi

Nel 1978 i Comuni di Ivrea, Montalto e Banchette diedero vita ad un Consorzio di Igiene Urbana per la gestione di una discarica in località Torre Balfredo, consorzio dal quale qualche anno dopo nacque la società SCS, operante esclusivamente nel settore dell'igiene urbana, cui oggi aderiscono 57 Comuni del Canavese.

Il Consorzio Intercomunale Torino Sud

Nato negli anni '90 soprattutto per gestire discariche comunali in post mortem (Beinasco, Candiolo e Vinovo), non è mai riuscito a decollare come vera e propria azienda pubblica di igiene urbana in quanto i Comuni aderenti hanno sempre preferito mantenere ciascuno il proprio regime di appalti. Ai sensi della L.R. 24 del 2002, nel dicembre dell'anno successivo venne trasformato nel consorzio obbligatorio di bacino Covar 14 che gestisce i servizi di propria competenza tramite appalti.

Seta

Sempre in virtù dei principi introdotti dalla L.R. 24 sulla separazione tra i

[255]) Arforma è confluita in Acsel SpA nel 2012

compiti di governo del sistema, posti in capo ai consorzi obbligatori, e quelli relativi all'esercizio del servizio, posti in capo a società di capitali costituite dai Comuni interessati, nell'area del Bacino 16 e nel novembre del 2002 venne costituita la società SETA Spa (Società Ecologica Territorio Ambiente) su iniziativa di AMIAT Spa e dei Consorzi CATN e AISA ([256]). Fra il 2011 e il 2014, attraverso il riscatto delle quote azionarie di AMIAT Spa, del CISA di Ciriè e della Città di Venaria Reale ([257]), il 49% delle azioni è stato ceduto alla società privata SMC di Milano (Società Smaltimenti Controllati Spa) e Seta è diventata una società mista controllata per il 51% da capitale pubblico, detenuto dai 29 Comuni del Bacino 16.

Acea Pinerolese Industriale Spa

Un caso particolare è indubbiamente rappresentato da Acea di Pinerolo, un'azienda pubblica che probabilmente deve il proprio successo anche all'antico e consolidato radicamento nel territorio in cui opera da oltre un secolo. Nel sito on line ([258]) della società le sue origini vengono infatti ricondotte a *"due importanti nuclei: l'Officina Municipalizzata del Gas (nata nel 1856 come società franco-piemontese per la produzione del gas) e l'Acquedotto Municipale, istituito nel 1914 come servizio comunale per i cittadini di Pinerolo. Nel 1964 le due aziende si fondono: nasce la AMGA (Azienda Municipalizzata Gas Acqua) che nel 1976 diventa AMGAS (la S significa Servizi), in seguito alla acquisizione del servizio di igiene urbana. I servizi, inizialmente erogati alla cittadinanza pinerolese, vengono successivamente estesi ai Comuni vicini"*. Dalla evoluzione dell'embrione storico di una piccola multi-service *"nel 1986 prende vita il Consorzio Pinerolese Energia Ambiente, costituito originariamente da 18 Comuni, che opera attraverso un'Azienda multi service: l'Acea".* Nel 1997 il Consorzio, dopo aver acquisito la gestione delle reti fognarie ed esteso quelle del gas, è divenuto il Consorzio Acea, con 47 Comuni serviti nel Pinerolese, e si avvia a consolidare la propria presenza a livello metropolitano con la creazione, nel 2003, di Acea Pinerolese Srl e del Gruppo Acea Spa per la gestione delle reti del gas, del ciclo integrato dell'acqua e quello dell'igiene urbana.

Acea Spa è senza dubbio, nella Provincia di Torino, un esempio significativo

[256]) Consorzio Azienda Torino Nord (costituito nel 1997 dai Comuni di Settimo T.se, Venaria, Leinì, Lombardore, Caselle T.se, Borgaro T.se, San Benigno C.se, Volpiano) e Azienda Intercomunale Servizi Ambientali (consorzio costituito da Chivasso altri 21 Comuni collinari).

[257]) Nel 2011 la Città di Venaria è uscita dal Bacino 16 per confluire in quello di Cados ed entrare così a far parte dei Comuni soci di Cidiu Spa

[258]) http://www.aceapinerolese.it/societa/la-nostra-storia/

dello sviluppo che può raggiungere anche una piccola azienda pubblica, purché abbia la fiducia dei propri soci e sia, ovviamente, ben amministrata. Nel 2014 il Gruppo ha infatti presentato i seguenti numeri essenziali ([259]):

- Capitale versato: 33,9 milioni di euro
- Fatturato consolidato: 59,8 milioni di euro
- Risultato prima delle imposte: + € 2.953.227
- Dipendenti: n. 364
- Gestione del ciclo integrato dei rifiuti: 47 Comuni e 150.000 ab. serviti ([260])
- Fornitura del Gas: 690 km di condutture in 24 Comuni, con oltre 35.000 clienti e 60 milioni di mc. erogati
- Gestione del Servizio Idrico integrato: 61 Comuni, 200.000 abitanti, 111 depuratori, 2000 km. di rete idrica, 1039 km di rete fognaria.

Dal 2012 Acea Pinerolese Industriale Spa detiene il 6,94% del pacchetto di Amiat, posseduto per l'80% da IREN, ed è diventata partner di quel gruppo industriale nazionale che, sempre dal 2012, è subentrato ovvero partecipa alle storiche aziende municipalizzate energetiche ed ambientali torinesi (AEM, TRM e AMIAT).

3. La mancata integrazione delle aziende pubbliche minori dell'area metropolitana torinese e la cessione del depuratore Cidiu a Smat

La nascita del Consorzio Po Sangone, avvenuta come abbiamo visto nel 1975, aveva rappresentato la scelta più naturale per la soluzione di un problema metropolitano quale quello della tutela delle acque e della loro depurazione; possiamo tutt'al più dolerci per il ritardo con il quale si giunse a questa decisione, rispetto alla consapevolezza della vastità del problema ambientale denunciata fin dal 1960 da sindaci della prima cintura torinese come, ad esempio, quello di Collegno, Ruggero Bertotti. Se, ciò non ostante, in materia di depurazione delle acque l'area torinese si era dunque allineata alle direttive comunitarie in anticipo rispetto alla legislazione nazionale, soltanto alcuni anni dopo l'entrata in vigore della Legge Galli si sarebbe tuttavia provveduto alla nascita della Smat, e cioè della società in grado di realizzare la gestione integrata del ciclo delle acque prevista dalla legge stessa. Questa opportunità venne colta di buon grado anche dai Comuni aderenti al Cidiu soprattutto per la prevista ces-

[259]) Fonte: dati on line sui siti di Acea Pinerolese Industriale S.p.A.

[260]) In questo settore Acea è proprietaria e gestisce la discarica di Pinerolo e l'impianto di compostaggio anaerobico per il trattamento dei rifiuti organici, divenuto impianto di riferimento per parte dell'area metropolitana torinese.

sione dei fatiscenti acquedotti comunali, un po' meno per quella del ramo di azienda della depurazione, fiore all'occhiello del consorzio locale.

L'adesione a Smat, preceduta da un atto di indirizzo del 1998 ([261]), significava infatti entrare a far parte di una società che aveva ereditato le strutture, gli impianti, le reti ed i livelli tecnologici della prestigiosa Azienda dell'Acquedotto Municipale di Torino, ed il conseguente conferimento degli acquedotti comunali rappresentava per molti Comuni più un sollievo che una sofferenza. Per contro, la cessione del ramo della depurazione del Cidiu, con gli impianti in piena efficienza ed in perfetta regola con le normative ambientali, avrebbe invece comportato la perdita delle entrate tariffarie dovute alla depurazione stessa e quindi dei relativi utili, determinanti per il perseguimento del pareggio del bilancio aziendale e per sostenerne gli investimenti e le diverse attività. La cessione di quel ramo d'azienda a Smat avvenne, comunque, nel 2001 e cioè all'atto della nascita della stessa società metropolitana, all'interno della quale il Cidiu acquisì una quota pari a 52,9 milioni di euro, il 17,7 % dell'intero capitale versato, divenendo il secondo e più rilevante azionista dopo il Comune di Torino.

Ci si potrebbe chiedere come mai le esperienze del Po Sangone e successivamente della SMAT non siano state estese, in quegli anni ed in quelli successivi, anche al settore dei rifiuti e alle multiservizi pubbliche minori; in questo genere di processi, ove le diverse volontà politiche giocano un ruolo determinante, sono le persone a fare la differenza. Il Sindaco Novelli, affiancato da collaboratori ancora oggi indimenticati protagonisti della evoluzione delle municipalizzate torinesi, aveva voluto e creato il Consorzio Po Sangone, aggregando via via quasi tutti i Comuni della Provincia, così come qualche anno dopo il Sindaco Castellani ([262]), avvalendosi degli stessi collaboratori ([263]), aveva dato vita alla Smat con risultati ancor più lusinghieri. Da parte sua, sempre con quei collaboratori nelle retrovie ed in coppia con l'Assessore provinciale Angela Massaglia ([264]), sul tema dei rifiuti il Sindaco Chiamparino era riuscito insperatamente a risolvere l'annoso cruciverba della localizzazione dell'inceneritore ed a consentirne, finalmente, l'avvio dei lavori di costruzione tramite TRM, società divenuta ben presto anch'essa intercomunale.

---

[261]) Delibera AC n. 11 del 24.06.1998: "Ordine del giorno relativo al servizio idrico integrato – Approvazione"

[262]) Sindaco di Torino dal 1993 al 2001

[263]) Per citarne alcuni: Bruno Torresin, Paolo Romano, Bruno Merlo e più tardi, con il Sindaco Chiamparino, Paolo Foietta.

[264]) Angela Massaglia, consigliere provinciale dal 1995 al 1999, Assessore allo Sviluppo Sostenibile e Pianificazione Ambientale della Provincia di Torino dal 2004 al 2009, nella prima Giunta di Antonio Saitta.

La mancata nascita di una azienda metropolitana dei rifiuti appare quindi dovuta, in primis, alla contraddittoria e schizofrenica produzione di norme comunitarie, nazionali e regionali sulla privatizzazione dei servizi, e successivamente alle modalità di applicazione della formula *"in house",* esaltata dalla legge della Regione Piemonte n. 24 del 2002 ([265]). Come già detto in precedenza, quella legge aveva ostacolato l'aggregazione fra aziende pubbliche di settore, congelandole ciascuna nella gabbia dorata dei rispettivi bacini di riferimento e sottoponendole ad altrettanti Consorzi di Bacino che, al loro interno, avrebbero fra l'altro mantenuto fino ad oggi le medesime modalità originarie di gestione dei servizi, pubbliche o private che fossero.

Né l'avvento delle Autorities (vedi cap. 1 paragraf. 5), nella fattispecie dell'ATO-R, sembra essere stato in grado di eludere l'ostacolo di quel campanilismo di bacino, sommerso e dunque mai sopito, all'origine dell'impossibilità di superare il sottodimensionamento delle aziende pubbliche residuali, cristallizzate nelle loro micro-aree e protette dai conferimenti "in house". Tutto ciò, malgrado alcune fossero in grado di competere e di giocarsi a viso aperto, anche in altri territori ed in pieno regime di concorrenza, il proprio sviluppo e la propria espansione; in altri termini, la propria crescita. Vedremo in seguito come il Cidiu abbia cercato di perseguire quella strada in diverse e ripetute occasioni, ma nelle iniziative di quella portata conta soprattutto la piena condivisione societaria del progetto industriale, come avvenuto nel caso dell'Acea di Pinerolo, e non soltanto le buone intenzioni di alcuni amministratori.

[265]) La scelta di non addentrarci nella successione e nell'intreccio fra norme comunitarie, leggi nazionali, leggi regionali, regolamenti, modifiche, deliberazioni, decreti, ordinanze, sentenze amministrative e quant'altro, ammesso sia possibile farlo, è dettata dalla consapevolezza che ne emergerebbe un quadro troppo confuso per destare l'interesse dei nostri lettori.

CAPITOLO 7

Il Cidiu negli anni '90

1. Ambizioni e progetti all'inizio del decennio

Se fin dal 1975 la nascita del Consorzio Po Sangone sembrava aver precluso al Cidiu ogni possibilità di sviluppo della rete fognaria a valle del proprio bacino territoriale, la cessione avvenuta nel 2001 di impianti e collettori alla Smat avrebbe potuto significare anche la fine del Consorzio stesso che, nel corso degli anni, aveva cercato di affermarsi come azienda di depurazione per tutta la Valle di Susa. Pur se di dimensioni moderate, all'inizio degli anni '90 il Cidiu era diventato un'agguerrita multiutility ambientale, in virtù delle scelte compiute dai suoi soci fondatori che fin dal 1978 ([266]) ne avevano esteso le competenze al complesso settore dei rifiuti, con risultati che via via incoraggiavano legittime ambizioni di crescita per il loro consorzio.

A quell'epoca, in quel settore, in zona Ovest la situazione non era molto diversa da molte altre zone del Paese e della Provincia: per molti anni ciascun Comune aveva provveduto per proprio conto ai servizi di raccolta e spazzamento, con i propri cantonieri oppure con appalti ad aziende private che conferivano i rifiuti in discariche anch'esse private, spesso improvvisate e fuori norma. Alla modesta entità di ogni singolo appalto comunale, le diverse società avevano fatto fronte sia accorpando occasionalmente territori contigui, acquisiti con taciti patti di non belligeranza, sia ricorrendo sovente a smaltimenti non controllati. Verso la metà degli anni '70, allarmata dal proliferare di discariche abusive, fra le varie politiche ambientali la Regione Piemonte aveva avviato un programma di risanamento rivolto ad incoraggiare le iniziative dei Comuni nel trattamento dei rifiuti, con finanziamenti di cui il Cidiu, impegnato a consolidare un profilo industriale più ampio, decise di beneficiare ampiamente.

Il primo atto in tal senso era stato assunto nel 1978 attraverso la acquisizione della discarica di Bruere, con risultati positivi anche sui margini dei bilanci successivi; nel 1984 il Comune di Collegno aveva conferito al Consorzio il servizio di raccolta e, nel 1986, quello della nettezza urbana, seguito due anni dopo dal Comune di Grugliasco. In quel periodo erano in via di ultimazione i lavori per la costruzione della discarica di Cascina Gai la cui entrata in funzione era prevista il 2 gennaio del 1989; lo smaltimento dei rifiuti rappresentava un problema per qualsiasi Amministrazione e la nuova disponibilità del Cidiu, che in accordo con Amiat avrebbe potuto conferire anche presso Basse di Stura, non poteva non sollevare l'interesse dei Comuni contermini, in gran parte dei quali

[266]) Vedi cap. 5 paragr. 3 pag. 91

operavano aziende private. Per poter beneficiare dei suoi servizi occorreva tuttavia far parte del Consorzio oppure convenzionarsi con esso, ed iniziarono dunque ad arrivare le prime richieste di adesione, dapprima per lo smaltimento e successivamente, come vedremo, anche per lo svolgimento delle raccolte; l'Assemblea aveva deciso infatti di applicare in discarica tariffe differenziate, privilegiando i comuni consorziati rispetto a quelli convenzionati per tutelare i primi nei confronti dei rischi connessi alla saturazione anticipata della discarica stessa ([267]).

Il 28 Marzo del 1991 vennero rinnovati il Consiglio di Amministrazione ed il Consiglio Direttivo, con la conferma di Ettore Altea alla carica di Presidente ([268]), ed i nuovi amministratori proseguirono nell'impegno di assicurare uno sviluppo di lungo periodo al loro Consorzio sia nel settore della depurazione, non ostante la presenza del Po Sangone, sia in quello dei rifiuti. Qualche mese dopo venne affidato alla società di consulenza Ecoplan l'incarico di redigere uno *"Studio di fattibilità su sistemi di raccolta, trattamento, valorizzazione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani nel settore occidentale della Provincia di Torino"* ([269]), su una traccia di lavoro che conteneva alcuni punti rivelatori delle ambizioni del Consorzio stesso:

- ridefinizione ed ampliamento del bacino di utenza, con un esplicito riferimento alla Valle di Susa;
- sistemi di raccolta e sviluppo di tecnologie per il trattamento, il recupero, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti;
- impianti per il riciclaggio della plastica e per il compostaggio, discariche controllate e, infine, un eventuale *"impianto di termodistruzione"*.

Destinata a trasformarsi in Azienda Speciale per gli effetti della legge 142 del 1990 (vedi cap. 6 parag. 1.4), con un profilo societario più prossimo a quello privatistico il Cidiu si apprestava a consolidare la propria fisionomia di soggetto pubblico del settore ambientale dotandosi di progetti industriali ad ampio raggio, quali sembravano essere, in quegli anni, anche le prospettive offerte dal trattamento dei rifiuti ([270]). La cessione della depurazione delle acque alla SMAT, avvenuta dieci anni dopo, era ancora lontana e, all'inizio degli anni '90,

[267]) Delibera AG n. 117 del 22.12.1988 "Approvazione tariffe di smaltimento nella discarica di Cascina Gai", nella misura di 30.000 L/t per i Comuni consorziati e di 50.000 L/t per i Comuni convenzionati (Alpignano, Givoletto e Valdellatorre).

[268]) Delibere AG n. 4,5,6 del 28/03/1991

[269]) Delibera AG n. 62 del 27/06/1991

[270]) Il Piano Industriale redatto dalla Soc. Ecoplan di Torino, venne approvato dalla Assemblea Generale con la delibera n. 26 del 18.02.1993

quelle prospettive di crescita e sviluppo potevano quindi apparire realistiche.

Se gli obiettivi di una qualsiasi attività imprenditoriale sono quelli di creare ricchezza ed opportunità di lavoro, non c'è dubbio che lo sviluppo e la crescita del Cidiu fossero in linea con questi fondamenti minimi dell'economia. A distanza di 20 dalla sua nascita, nel 1991 venne approvata la nuova pianta organica dell'azienda che, oltre al Direttore generale, prevedeva ([271]):

- n. 2 dirigenti (amministrativo e tecnico)
- n. 2 quadri
- n. 27 impiegati di concetto
- n. 5 applicati
- n. 93 operai
- n. 2 ausiliari

per un totale di 131 dipendenti.

Sempre nel 1991, in considerazione della ridotta capienza della discarica di Cascina Gay, venne affidato in concessione alla Soc. Cassagna l'incarico di progettare, costruire e gestire una nuova discarica in territorio del Comune di Pianezza, di capacità pari a circa 490 mila mc, per smaltirvi RSU, rifiuti assimilabili e fanghi del depuratore ([272]); dopo alcune peripezie burocratiche ed amministrative ([273]), progetto e concessione vennero approvati l'anno successivo ([274]), dando inizio ai lavori di costruzione di quella che sarebbe diventata la discarica controllata del Cidiu per oltre vent'anni.

I risultati economici non potevano non incoraggiare sindaci, amministratori e dirigenza verso l'assunzione di un profilo di maggiore autonomia e responsabilità da parte dell''Azienda. I consuntivi, chiusi sempre con avanzi di amministrazione, per il triennio 1991-1993 consentivano bilanci di previsione ragionevolmente ottimistici:

---

[271]) Delibera AG 109 del 31.10.1991

[272]) Delibera AG n. 100 del 10/10/1991

[273]) All'epoca, anche i Consorzi fra Comuni erano sottoposti alle determinazioni del Comitato Regionale di Controllo (Co.Re.Co), poi abolito. La delibera di cui alla nota precedente venne infatti annullata in seguito all'esposto della Società CISER che a sua volta aveva ottenuto la concessione regionale per una discarica di rifiuti tossico-nocivi nelle vicinanze del sito individuato per quella di Cassagna. La vicenda si trascinò fino all'annullamento nel 1992 delle decisioni del Co.Re.Co. ad opera del TAR Piemonte (Atto n. 23254/91 del 22.03.1992)

[274]) Delibera AG n. 72 del 25/06/1992

Anno	1991 ([275])	1992 ([276])	1993 ([277])
Avanzo di amministrazione ([278])	1.078	3.331	477
Entrate tributarie	3.750	4.420	4.420
Titolo II	//	//	//
Entrate extra-tributarie	6.608	9.917	11.067
Entrate per alienazioni e amm.to beni patrimoniali	30.881	18.790	10.490
Entrate derivanti da acc.ne prestiti	3.745	600	1.500
Partite di giro	1.093	1.803	1.933
Totale entrate	**46.077**	**35.530**	**29.887**
Spese correnti	9.725	13.678	15377
Spese in conto capitale	35.346	20.040	12.567
Spese rimborso prestiti	13	10	10
Partite di giro	1093	1803	1933
Totale uscite	**46.077**	**35.530**	**28.887**

Perseguite con determinazione, le attività di smaltimento, di raccolta rifiuti e di N.U. rappresentavano un giro d'affari significativo che aveva ormai superato quello della depurazione delle acque; il bilancio dell'Azienda speciale del 1993, più articolato di quelli precedenti, ci consente di avere un quadro dettagliato di quelle voci ([279]):

migliaia di Lire

SERVIZIO DEPURAZIONE	Entrata	Uscita
Proventi tariffari	4.530.000	
Costi di gestione		2.956.500
Investimenti e costi indiretti		1.573.500
Totale	***4.530.000***	***4.530.000***
SERVIZIO SMALTIMENTO RIFIUTI		
Proventi tariffari	6.165.000	
Costi di gestione		5.615.000
Investimenti e costi indiretti		550.000
Totale	***6.165.000***	***6.165.000***

[275]) Delibera CD 616 del 13.11.1990 e AG n. 47 del 25.6.1992
[276]) Delibera AG 112 del 31.10.1991: approvazione del bilancio di previsione anno 1992 e Relazione illustrativa delle strategie aziendali.
[277]) Delibera AG 98 del 20.11.1992
[278]) Importi tratti dai relativi bilanci consuntivi
[279]) *"Bilancio di previsione per l'esercizio 1993"*, delibera AG n. 98 del 20/11/1992

SERVIZIO RACCOLTA RIFIUTI E N.U.

Proventi Comune di Collegno	2.291.556	
Proventi Comune Grugliasco	1.998.944	
Costi del personale		3.120.500
Gestione servizi		1.170.000
Totale	***4.290.500***	***4.290.500***

E' altresì interessante il quadro prospettico del gettito per lo smaltimento rifiuti di ogni singolo Comune, contenuto in quello stesso bilancio di previsione:

Gettito da smaltimento rifiuti per singoli Comuni migliaia di Lire

Comuni consorziati	1989	1990	1991	1992 (settembre)
Collegno	491.639	552.589	639.643	766.812
Grugliasco	376.278	470.168	519.750	626.264
Rivoli	573.330	664.258	760.318	894.845
Alpignano	146.965	182.605	216.040	254.735
Comuni convenzionati	**1989**	**1990**	**1991**	**1992 (settembre)**
Coazze	38.224	53.202	68.068	71.992
Druento	104.554	151.582	183.282	164.103
Giaveno	138.825	219.598	262.798	271.525
Givoletto	18.425	23.136	36.518	38.844
La Cassa	18.707	22.158	21.133	20.378
Pianezza	190.088	255.830	299.815	294.779
Reano	16.785	19.859	25.063	24.812
Rosta	51.129	70.792	83.048	84.058
Sangano	30.941	43.234	55.956	48.894
San Gillio	31.944	43.552	48.854	46.152
Trana	30.941	43.234	55.956	48.894
Val della Torre	34.967	36.971	48.785	51.632
Valgioie	6.417	9.394	12.018	12.717
Villarbasse	33.065	46.016	51.876	52.727
Privati	756	399	1.008	824
Utenti occasionali	7.967	1.345	//	//

Oltre agli incrementi demografici, ed ai conseguenti maggiori volumi di rifiuti prodotti, è molto probabile che l'incremento annuale dei diversi ricavi fosse dovuto anche alle revisioni tariffarie dettate dall'aumento dei costi, in un periodo in cui l'inflazione media nazionale aveva superato il 6% annuo. Nel raffronto con quanto avveniva in altre zone della cintura torinese, i prezzi del Cidiu dovevano tuttavia apparire convenienti se si tiene conto che, come vedremo, nel corso degli anni successivi tutti i Comuni "convenzionati" si consorziarono con l'Azienda affidandole "in house" la raccolta ed in molti casi anche la nettezza urbana, beneficiando anch'essi delle tariffe agevolate di smaltimento applicate dal Consorzio stesso ai propri soci.

2. Da Consorzio ad Azienda speciale

Nel corso della discussione sul bilancio di previsione per l'anno 1992 avvenuta il 31.10.1991, il nuovo CdA sottopose alla Assemblea Generale le proprie proposte sulle linee di sviluppo per gli anni successivi. Nel settore dei rifiuti veniva ribadita la consapevolezza che lo smaltimento in discarica non poteva più costituire l'unico metodo per sbarazzarsi degli RSU e per fare cassa con relativa facilità: *"La raccolta dei rifiuti ed il loro smaltimento non sono più questioni risolvibili con un approccio onnicomprensivo: sempre più si diffonde una cultura tendente a separare, recuperare, utilizzare le risorse contenute nei rifiuti. Sempre meno si pensa di poter continuare a smaltire in discarica il rifiuto tal quale"*.

In quella occasione vennero altresì annunciati i progetti per avviare sia lo smaltimento dei rifiuti tossici, in collaborazione proprio con la Società CISER che si era opposta alla discarica di Cassagna (cfr. nota 273) e con la quale il Consorzio intendeva invece aprire una collaborazione strategica, sia quello del trattamento della plastica. Al Cidiu era stato infatti destinato un finanziamento di 3,5 mld di lire da parte della Regione Piemonte per la realizzazione di una piattaforma regionale, in corso di definizione e progettazione da parte dell'Assessorato della Regione stessa. Anche nel settore della depurazione delle acque, in conformità con la prossima entrata in vigore del regime idrico integrato della legge Galli, il CdA aveva intravisto un'altra opportunità di crescita verso Ovest, attraverso la collaborazione con i Consorzi per la depurazione di Pianezza e Alpignano (il CIDA) e con quello di Rosta (Area 16), nel *"comune intendimento di tutelare e migliorare la qualità delle acque del bacino della Dora"*.

L'intenzione di perseguire questa opportunità era, fra l'altro, in aperta contrapposizione polemica verso l'alternativa torinese che già all'epoca stava prendendo forma negli ambienti politici: *"E' ciò con buona pace anche di quanti sostengono tout-court il passaggio al Consorzio Po-Sangone dell'impianto del Cidiu, senza conoscere nulla del modo in cui i nostri enti si sono sviluppati nel lustri passati, delle ragioni geografiche e tecniche più complessive e, soprattutto, senza tenere conto alcuno del futuro assetto dell'area metropolitana torinese. E' in questo futuro assetto che il ruolo del Cidiu andrà ricompreso e rimeditato, senza mai dimenticare che il Consorzio è sì parte dell'area metropolitana, ma pure elemento centrale del bacino della Dora. Non sarà una scelta facile ma non potrà neppure essere una scelta o di qua o di là: perché la Val Susa, cioè il bacino della Dora, è oggi interessata ad una serie di grandi interventi strutturali che ne cambieranno profondamente le caratteristiche socio-economiche entro la fine del secolo. Si pensi alla autostrada, all'alta velocità, all'elettrodotto, al-*

l'impianto idroelettrico di Pont-Ventoux" ([280]). Prospettive che legittimavano il programma ambizioso del Consorzio, al quale si era consapevoli non poter fare fronte con il vecchio profilo consortile: *"Affrontiamo dunque l'ultima grande questione che investirà il Cidiu nel prossimo 1992: la sua trasformazione societaria"*.

L'iter per la trasformazione del Consorzio in Azienda Speciale, secondo il dettato della legge 142/1990 *"Ordinamento delle Autonomie Locali"* (vedi precedente paragr. 1.5), prese dunque avvio in quella stessa seduta con l'approvazione di un incarico di consulenza legale che doveva affiancare i Segretari dei Comuni consorziati, coordinati dal Sindaco di Rivoli, incaricati della redazione del nuovo Statuto, mentre la definizione degli accordi finanziari sarebbe stata esaminata ed affrontata dai tre sindaci coordinati dal Sindaco di Collegno. Queste modalità erano state decise in una precedente riunione fra i Sindaci stessi per *"adeguare in tempi brevi il Consorzio alla forma prevista dalla Legge 142"* ([281]). Nei primi mesi del 1993 il Consorzio fu impegnato nell'assunzione degli atti propedeutici alla sua trasformazione in Azienda speciale: l'approvazione del percorso commissionato nel 1991 alla ditta Helios Logos di Torino per la *"Analisi e Riorganizzazione della struttura organizzativa del Cidiu"* ([282]) e, soprattutto, l'approvazione dello studio ormai concluso dalla Ecoplan per la realizzazione di un piano di sviluppo nel settore rifiuti.

Come abbiamo anticipato, questo piano prevedeva una prima fase per la realizzazione di due discariche (RUP e RSA), un impianto di compostaggio, una piattaforma polifunzionale per le raccolte differenziate (carta, vetro, lattine, plastica), ed una seconda fase per la costruzione di un termovalorizzatore ([283]). Già in quegli anni il rischio di un'emergenza rifiuti era la bestia nera dei responsabili pubblici, sia per l'incessante produzione quotidiana che un qualsiasi intoppo avrebbe riversato all'interno delle città, sia per la difficoltà sempre maggiore di reperire siti idonei ad ospitare nuove discariche, contro le quali aveva

[280]) cfr. nota 276
[281]) Delibera AG 119 del 31.10.1991
[282]) Delibera AG n. 22 del 18.2.1993
[283]) Delibera AG n. 26 del 18.2.1993 *"Piattaforma polifunzionale – Approvazione studio Ecoplan"*. Nel corso di quella seduta il rappresentante del Comune di Rivoli annunciò l'intenzione della propria Amministrazione di promuovere iniziative nel settore dei rifiuti (costruzione di un impianto di compostaggio), anticipatrice di una successiva decisione per dar vita ad una propria azienda di igiene urbana (Sinergie 2000) che sarebbe formalmente nata il 4 Agosto del 1994 a seguito di procedura di gara avviata nel 1992 (cfr. cap. 8 parag. 1.2)

facile presa un ambientalismo spiccio, animato più dallo spirito del "not in my garden" che non da strategie alternative più credibili dell'obiettivo altrettanto illusorio dei "rifiuti zero".

Sotto il profilo strategico quel Piano era indubbiamente ben articolato:
- coinvolgimento delle amministrazioni comunali nella scelta dei siti per nuove discariche;
- programmazione di interventi nel medio lungo periodo per anticipare i tortuosi percorsi autorizzativi;
- promozione delle raccolte differenziate;
- sensibilizzazione dell'opinione con campagne informative ([284]).

All'atto della approvazione di quella delibera, la raccolta differenziata all'interno dei due Comuni serviti dal Cidiu era, comunque, già ben evoluta:
- 130 campane per il vetro con 5542 qli raccolti nel 1992;
- 140 contenitori per le pile (37,5 qli);
- 60 campane per la carta, distribuite nei plessi scolastici (4453 qli);
- 100 campane per la plastica (448 qli);
- 7 contenitori per i medicinali scaduti presso le U.S.L. (9,5 qli)
- 10 mangialattine.

Per realizzare le economie di scala necessarie ad un piano industriale di quella rilevanza era tuttavia necessario coinvolgere almeno 300.000 abitanti: oltre a Collegno, Grugliasco e Rivoli, anche Pianezza, Druento, Alpignano, S. Gillio, La Cassa, Givoletto, Val della Torre, la Bassa ed Alta Val di Susa, la Val Cenischia e la Val Sangone ([285]), tutti comuni ove sarebbe stato fra l'altro necessario rendere coerenti le rispettive e diverse modalità di raccolta con l'impiantistica di smaltimento in progetto. Al netto delle raccolte differenziate, l'inceneritore venne dimensionato per un quantitativo annuo di 180.000 t, con una produzione di energia elettrica sufficiente per servire circa 15.000 abitanti: un impianto di media taglia, in linea con impianti analoghi già diffusi all'epoca nel nostro Paese.

Nella seduta del 18 Febbraio 1993 l'Assemblea approvò la presa d'atto dello studio Ecoplan, con un solo astenuto (Beltramino per il Comune di Rivoli) e con

[284]) E' rimasta ancora nella memoria la campagna promossa dal Cidiu, proprio in quegli anni, "il Pellicano metropolitano".

[285]) Nel suo complesso, l'area preconfigurava il perimetro di quello che anni dopo avrebbe costituito il Bacino 15 e venne infatti recepita come tale negli strumenti di pianificazione della Regione Piemonte e della Provincia di Torino, a seguito dell'entrata in vigore della Legge Regionale 24 ottobre 2002, n. 24.

la riserva di Turigliatto ([286]), quest'ultima esplicitamente espressa sulla parte relativa al termovalorizzatore. Nell'ambito di quel progetto, l'ultima delibera di un certo rilievo approvata da quella Assemblea fu l'incarico di progettazione degli edifici e delle opere accessorie della piattaforma di trattamento della plastica ([287]), finanziato dalla Regione Piemonte e diventato, in seguito, l'impianto di Publirec.

3. Il commissariamento del Consorzio

In seguito alle indagini avviate dalla Procura della Repubblica di Torino sul finanziamento illecito ai partiti, poco tempo dopo i fatti narrati il Presidente venne rimosso dalla carica ([288]) ed il 10 Giugno 1993 il Prefetto provvide a nominare un Commissario straordinario del Consorzio nella persona del Dr. Giuseppe Amelio, successivamente sostituito dal dr. Luigi Viana. Quest'ultimo rimase in carica fino al 21 Aprile del 1994 quando, approvata dai tre Comuni soci la trasformazione in Azienda Speciale, contestualmente alla relativa Convenzione ed al nuovo Statuto ([289]) venne rinnovata Assemblea Consortile nelle persone del Sindaco di Collegno Franco Miglietti, del Commissario Straordinario del Comune di Grugliasco dr. Lorenzo Circosta e del Sindaco di Rivoli Antonino Saitta ([290]), nominato Presidente dell'Assemblea stessa. In quella occasione fu presentato ed approvato anche il documento programmatico della nuova Azienda, incentrato sul completamento della rete e degli impianti di depurazione per una popolazione di 400 mila abitanti equivalenti e, nel settore dei rifiuti, con la conferma delle raccolte differenziate e dell'impiantistica necessaria ad avviare il riciclo del recuperabile, ivi compreso il recupero energetico dal biogas delle discariche esaurite.

Sul tema dello smaltimento quella fu anche l'occasione per rivolgere un breve cenno alla necessità di *"valutare in futuro quali forme dovranno essere*

---

[286]) Mariano Turigliatto, all'epoca consigliere comunale nel gruppo dei Verdi, successivamente Sindaco di Grugliasco da Giugno 1994 a Maggio 2002.

[287]) Delibera AC n. 28 del 18.2.1993

[288]) Le accuse rivolte ad Altea non riguardavano la gestione del Cidiu ma una vicenda che vedeva coinvolti alcuni dirigenti della Fiat e della Federazione provinciale del Partito Socialista.

[289]) Collegno: Delibera CC. n.118 del 15.9.1992
Delibera CC n. 49 del 11.2.1994
Grugliasco: Delibera CC. n. 120 del 20.10.1992
Comm. Prefett. n. 15 del 3.3.1994
Rivoli: Delibera CC. n. 3 del 24.2.1994

[290]) Delibera AC n. 1 del 21.4.1994

adottate per superare il sistema discarica", cenno con il quale non veniva abbandonata l'ipotesi che il consorzio/azienda potesse in autonomia promuovere la realizzazione di un inceneritore per la zona Sud-Ovest di Torino, alla quale si continuò a lavorare per alcuni anni. Furono nominati l'Amministratore Delegato, nella persona di Carlo Ferri, ed il nuovo CdA ([291]) all'interno del quale, dopo le vicende giudiziarie, venne significativamente chiamato anche Ruggero Bertotti, l'ex-sindaco di Collegno che fin dagli anni '60 aveva voluto e promosso la nascita del Consorzio stesso.

4. Gli anni dell'Azienda Speciale

In seguito alle elezioni amministrative del 1995, nel mese di Maggio furono nuovamente rinnovati gli organi societari ([292]) con la nomina di Umberto D'Ottavio, nuovo Sindaco di Collegno alla carica di Presidente dell'Assemblea dei soci ([293]), la conferma di Ferri ad Amministratore Delegato ed il rinnovo del Consiglio di Amministrazione. Fin dalla modifica del profilo societario assunto l'anno precedente erano stati ripresi i progetti di sviluppo aziendale e di collaborazione con le società pubbliche dei territori circostanti, con il mandato al CdA di procedere alla "*Costituzione di una commissione fra gli enti di igiene ambientale e depurazione delle acque operanti sull'asta fluviale della Dora*" ([294]), assunto e rilanciato dal nuovo CdA attraverso il progetto di dar vita ad un grande consorzio ambientale per l'intero bacino 15, in linea con le opportunità offerte dalla nuova normativa, nazionale e regionale.

Venne infatti assunto un nuovo documento programmatico di indirizzo ([295]) con il quale il Consorzio si candidava a rivestire il ruolo di "consorzio obbligatorio" per il Bacino della Zona Ovest, in conformità con la recentissima legge regionale 13 aprile 1995 n. 59 che aveva recepito le norme della Legge 142 ([296]), per quanto riguardava nella fattispecie l'obbligatorietà per i Comuni appartenenti ad un determinato bacino di aderire al Consorzio di riferimento, purché strutturato come azienda speciale: nel caso del Bacino 15, il Cidiu stesso. Obiettivo a breve termine era il riconsorziamento con tutti i Comuni della Valle di Susa, a partire da quelli che si erano convenzionati per beneficiare della discarica consortile ma che non avevano ancora inteso rinunziare alla loro autonomia

[291]) AC delibera n. 4 del 21.04.1994
[292]) AC delibera n. 4 del 12.05.1995
[293]) AC delibera n. 5 del 12.05.1995
[294]) AC delibera n. 3 del 5.4.1995
[295]) AC delibera n. 10 del 16.06.1995
[296]) Art. 23 già richiamato nel paragrafo 1.4 del cap. 6 in nota 249

nella gestione di quei servizi.

Come ribadito anche nel documento del Cidiu, *"aderire al Consorzio significa attribuire al Consorzio stesso il ruolo guida nel governo dei servizi di igiene urbana"*; occorreva dunque far comprendere e condividere a quelle amministrazioni i benefici del consorziamento rispetto a quelli della semplice convenzione:

" - omogeneità di qualità dei servizi tra i vari Comuni;

- equiparazione delle tariffe;

- economie di scala nella gestione dei servizi;

- snellezza decisionale per il Consorzio-Azienda;

- garanzia di modalità operative impostate sulle dinamiche dell'azienda privata;

- possibilità per i Comuni di demandare al Consorzio ogni responsabilità di governo e di gestione dei servizi e di riservarsi le iniziative più remunerative in chiave di consenso politico".

Di fronte alla presenza dei tre grossi Comuni fondatori che da soli avrebbero costituito oltre il 70% della popolazione, del capitale versato e dunque del peso azionario, le Amministrazioni locali minori temevano tuttavia di soccombere in seno all'Assemblea del Consorzio, né era facile per loro rinunciare al gettito fiscale della tassa rifiuti attraverso il quale potevano rimpinguare le casse comunali due-tre volte all'anno, sempre in affanno per il ritardo con cui lo Stato versava i propri trasferimenti. L'ultimo "beneficio" di quel programma, infine, era illusorio e non corrispondeva affatto alla radicata abitudine di intravedere nel Comune il primo interlocutore istituzionale dei cittadini, ruolo dal quale nessun Sindaco potrà mai abdicare. D'altra parte, il rapporto fiduciario con un maggior numero di Comuni significava per l'Azienda consolidare gli affidamenti "in house" ed eventualmente estenderli anche ad altri servizi, quali ad esempio la manutenzione del verde pubblico, la pulizia delle caditoie stradali, la rilevazione delle reti fognarie (in qualche caso venne anche proposta la manutenzione delle strade). Questi nuovi servizi trovarono sporadiche applicazioni negli anni successivi e, acquisiti in numero limitato ed a macchia di leopardo, si rivelarono antieconomici e furono infatti abbandonati.

In quel programma non era assente la consapevolezza di dover realizzare al meglio il "core business" dell'azienda:

" - ultimazione del collettore sud per un importo di 10 mld di Lire;

- recupero ambientale delle ex-discariche di Bruere e Cascina Gaj;

- potenziamento degli impianti di trattamento dei percolati;

- indagini per l'individuazione di nuovi siti per altre discariche;

- realizzazione dell'impianto di selezione e riciclaggio della plastica per il quale il Consorzio nazionale Replastic aveva dichiarato la disponibilità ad erogare un contributo di 3 mld di Lire;

- procedere alla estrazione del biogas dalle discariche;

- incrementare le raccolte differenziate;

- istituire un osservatorio sui rifiuti in collaborazione con Amiat e Ipla;

- promuovere la collaborazione con il Consorzio Alba-Bra per la produzione di compost da fanghi di depurazione;

- avviare una sperimentazione sul compost con la Facoltà di Agraria dell'Università di Torino".

Altri successivi atti confermarono l'impegno del Cidiu nel dibattito sviluppatosi in quegli anni attorno a quel tema: al convegno del 3 Marzo 1995 *"Rifiuti solidi urbani – Prima che sia emergenza"* ([297]) l'Azienda aveva infatti sostenuto la necessità di riconfigurare i processi di trattamento in un "*sistema integrato basato sulla suddivisione dei vari flussi differenziati, sullo smaltimento in discarica unicamente per quei materiali non riutilizzabili ovvero per i sovvalli di precedenti cicli di lavorazione, su soluzioni impiantistiche mirate al miglior utilizzo dei rifiuti e, quando non tecnicamente sostenibili, al recupero energetico*" ([298]). Furono messe a punto le strategie per incrementare le raccolte differenziate sia nel settore domestico, pianificando le prime "rifiuterie" a Collegno e Grugliasco, sia in quello delle piccole e medie imprese presso le quali era in progetto l'avvio della raccolta a domicilio di rifiuti selezionati; non ultima l'ipotesi, tanto encomiabile quanto avveniristica, di una tariffa "premiante", ovvero differenziata in base all'entità di ciascun conferimento domestico. Il bilancio di previsione del 1996 ([299]) ci offre l'occasione di presentare una tabella numerica di raffronto con quello degli anni precedenti:

[297]) Purtroppo non sono state reperite ulteriori informazioni su questo convegno, richiamato nella Delibera di cui alla nota successiva

[298]) AC n. 17 del 18.10.1995 *"Legge Regionale n. 59 - Linee applicative per l'adeguamento alla Legge Regionale e per la gestione dei rifiuti solidi urbani ed assimilati secondo le direttrici emerse nel Convegno del 3 Marzo Rifiuti solidi urbani - Prima che sia emergenza"*

[299]) Delibera AC 24 del 6.12.1995

migliaia di Lire

Anno	1994 ([300])	1995 ([301])	1996
Avanzo di amministrazione ([302])	*1.625*	*605*	*285*
Entrate tributarie	4.502	4.580	4.680
Titolo II	//	//	//
Entrate extra-tributarie	14.469	14.697	19.769
Entrate per alienazioni e amm.to beni patrimoniali	10.220	20	5.000
Entrate derivanti da acc.ne prestiti	4.650	14.700	13.450
Partite di giro	1.853	1.798	2.377
Totale entrate	**35.694**	**35.795**	**45.277**
Spese correnti	18.846	19.202	24.135
Spese in conto capitale	14.970	14.770	18.735
Spese rimborso prestiti	25	25	30
Partite di giro	1.853	1.798	2377
Totale uscite	**35.694**	**35.795**	**45.277**

5. *Le politiche di cooperazione con le aziende pubbliche del Nord-Ovest ed il progetto dell'inceneritore*

5.1. Le ipotesi di collaborazione con la Zona Nord ed il Pinerolese

Il Consiglio di Amministrazione era consapevole che, preclusa la possibilità di operare sul libero mercato a causa della preponderanza di servizi forniti "in house", nel sistema territoriale compartimentato dei "bacini" la crescita dell'Azienda poteva avvenire soltanto attraverso forme di collaborazione con società pubbliche analoghe. Nel Febbraio del 1996 venne infatti approvato un documento di intenti con Acea Spa di Pinerolo ([303]), sottoscritto per promuovere *"una strategia comune di collaborazione per la gestione dei servizi effettuati"* dalle due aziende, considerate le reciproche affinità strutturali ed operative, al quale avrebbe fatto seguito la creazione di un primo gruppo di lavoro congiunto per definire le prospettive generali dell'iniziativa ([304]). Oltre ad una ricognizione sui territori e sugli assetti delle due aziende, il progetto si prefiggeva di sol-

[300]) Delibera Comm. Prefet. N. 31 del 27.1.1994
[301]) Delibera AC 26 del 17.11.1994
[302]) Importi desunti dai relativi bilanci consuntivi
[303]) Delibera AC. n. 1 del 12.2.1996
[304]) Delibera CdA n.28 del 27.03.1996

lecitare la Regione Piemonte e la Provincia affinché "*nel futuro piano di smaltimento in attuazione della Legge Regionale 59/95 si tenga conto della volontà comune espressa",* quella, in altri termini, di creare un unico grande bacino all'interno del quale i due Consorzi/Azienda potessero sviluppare sinergicamente i loro programmi di investimenti e di crescita.

Esistevano dunque, nella Provincia di Torino, amministratori in grado di guardare oltre i confini del proprio territorio e di immaginare strategie societarie ed industriali alternative alla centralità del capoluogo che, fra l'altro, continuava a manifestare scarso interesse verso forme di collaborazione e coordinamento intercomunale in materia di rifiuti. Il gruppo di lavoro fu costituito nel maggio del 1997 e *"finalizzato alla definizione dei rapporti di collaborazione tra Acea e Cidiu per la realizzazione di uno studio di fattibilità tecnico-economica del sistema integrato, con l'apporto di personalità esterne"* ([305]) individuate nell'IPLA, nel Politecnico di Torino e nella Soc. Aprica di Brescia.

	ACEA ([306])	*CIDIU*
Addetti totale	*170 unità*	*141 unità*
Rete distribuzione gas	*250 km*	
Rete distrib.ne acqua	*485 km*	
Depuratori acque reflue	*n. 25*	*n. 1 per 400 mila ab. equivalenti*
Ricavi di esercizio 1996	*37 mld di L. (previsione 1996)*	*24 mld di L. (previsione 1996)*
Servizi erogati	- *Captazione e erogazione acqua potabile* - *Erogazione gas* - *Depur.ne acque* - *Gest.ne fognature* - *Raccolta e smaltimento rifiuti* - *Nettezza urbana* - *Gestione calore e teleriscaldamento*	- *Gestione aree verdi* - *Progettazione impianti*

[305]) Delibera AC n. 3 del 4.04.1997.
[306]) Vedi cap. 6 paragr. 2: *"Acea Pinerolese Industriale Spa"*

Bacino di competenza	*14 (Pinerolese)*	*16 (Zona Ovest)*
Abitanti del Bacino	*134.580*	*301.534*
Rifiuti smaltiti	*51.252 t*	*123.733 t* ([307])

L'esito di quello studio fu approvato dall'Assemblea Consortile nel Gennaio del 1997 ([308]), seguita il 23 dello stesso mese da un incontro cui partecipò anche il Consorzio Torino Sud, *"manifestando l'intenzione di prendere parte attiva e paritaria all'iniziativa".* Nel successivo mese di Aprile venne approvato il *"documento di intesa programmatica per la realizzazione di un sistema integrato di termovalorizzazione dei rifiuti nell'area sud-occidentale della provincia di Torino sottoscritto dai presidenti dei Consigli di Amministrazione dei tre Consorzi"* ([309]). Risultavano per tanto coinvolti tre bacini: il n. 12 "*area del Pinerolese*", il n. 14 "*area di Torino Sud-Ovest*" ed il n. 15 "*area di Torino Ovest Valle di Susa*", circa 700 mila abitanti, con un piano finanziario ([310]) per un inceneritore da 200.000 tonnellate/anno ed un investimento di 150 mld. di lire da coprire con un mutuo ventennale della Cassa Depositi e Prestiti, per un onere annuo di circa 14,5 mld di lire, pari a L/ab 21.500 (L/ton 73.000), oltre alle spese di gestione ma senza considerare il gettito prodotto dalla eventuale vendita dell'energia elettrica.

Qualche mese prima, nel Febbraio del 1997 era entrato in vigore il decreto Ronchi ([311]) che stabiliva sia la scadenza oltre la quale i conferimenti in discarica avrebbero subìto severe limitazioni sia norme, altrettanto severe, per il perseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata e valorizzazione dei rifiuti: alla cultura dello smaltimento, qualunque esso fosse, subentrava in altri termini quella della separazione e del riciclo ([312]).

Per adeguarsi alle scadenze ravvicinate di quelle norme, verso la fine del

---

[307]) Fonte: delibera AC. n. 1 del 12.2.1996: *"Approvazione documento di intenti per la ricerca di strategie comuni per la gestione dei servizi con il consorzio Acea di Pinerolo"*.

[308]) Delibera AC del 1.01.1997

[309]) cfr. nota 306

[310]) Deliberazioni CdA n. 53 e 55 del 23.04.1997

[311]) Vedi cap. 6 paragr. 1.5

[312]) Decreto Ronchi, art. 5 comma 6: *"Dal 1° gennaio 2000 è consentito smaltire in discarica solo i rifiuti inerti, i rifiuti individuati da specifiche norme tecniche ed i rifiuti che residuano dalle operazioni di riciclaggio, di recupero e di smaltimento di cui ai punti….(omissis). In ogni ambito territoriale ottimale deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime di rifiuti prodotti: a) 15% entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto; b) 25% entro quattro anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto; c) 35% a partire dal sesto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto".*

1997 gli staff tecnici dei tre Consorzi approntarono di comune accordo il documento *"Linee guida per l'attuazione del sistema integrato di smaltimento dei rifiuti"* ([313]), che avrebbe rappresentato una netta svolta nelle strategie impiantistiche degli anni successivi. Poco tempo dopo, infatti, il CdA approvò due importanti delibere, rispettivamente intitolate *"Approvazione bando di gara congiunto Cidiu-Acea-ToSud per la localizzazione di impianti a tecnologia complessa"*, con riparto delle relative spese fra i tre Consorzi ([314]) e *"Bando per lo studio di fattibilità per la realizzazione di impianti di preselezione e compostaggio di rifiuti urbani"* ([315]), in questo secondo caso non più congiuntamente agli altri consorzi ma di iniziativa esclusiva del Cidiu, al pari di un analogo e contestuale provvedimento assunto da Acea Pinerolese.

Non risultano atti che sanciscano l'abbandono dei progetti e dei programmi di collaborazione condivisi fino a pochi mesi prima; il mutamento delle direttive nazionali era stato fin troppo radicale ed esplicito ed occorreva farvi fronte rapidamente, tanto più che l'accelerazione impressa dalla legge verso raccolte differenziate e riciclo aveva fatto decadere, apparentemente, la necessità di processi di smaltimento complessi e costosi come la termovalorizzazione, pur se non esclusa dalla stessa legge. Qualche anno dopo Acea avviava una propria fase sperimentale di raccolta differenziata ed inaugurava a Pinerolo il suo primo impianto di compostaggio, con l'implicito abbandono di ogni programma di collaborazione interconsortile.

5.2. Le ipotesi di collaborazione con la Valle di Susa

L'azione ad ampio raggio anticipata già nel 1995, oltre che per il settore rifiuti venne al tempo stesso proposta ai Comuni della Val di Susa per la gestione comune della depurazione delle acque e dei relativi impianti, all'epoca posti in capo ai Consorzi AIDA, CISVS ([316]) e CIDIU. In seguito ad una riunione svoltasi a Rivoli il 29 Aprile 1996 fra tutti i Sindaci dei tre consorzi, ribadita l'importanza strategica del progetto, era stata approvata una deliberazione per conferire ai rispettivi CdA ed ai direttori generali l'incarico di predisporre una bozza di convenzione e di *"affidare al Cidiu la gestione unificata tecnico-amministrativa degli impianti fognari e di depurazione dei tre Enti"*, bozza da approvare entro me-

[313]) Allegata alla delibera AC n. 8 dell'Assemblea Consortile del 26.03.1998
[314]) CdA n. 50 del 25.03.1998
[315]) CdA n. 51 del 25.03.1998
[316]) L'Azienda Intercomunale Depurazione Acque (AIDA), che gestiva il depuratore di Pianezza, dal 2008 fa parte del gruppo SMAT; il Consorzio Intercomunale Servizi Valle Susa (CISVS), che a sua volta gestiva il depuratore di Rosta, è stato incorporato in ACSEL Valsusa, con competenze sia sulla depurazione sia sull'igiene urbana.

tà novembre *"in modo da avere sin dal primo gennaio 1997 la gestione unificata ed ottenere così sin dal 1997 i benefici tecnici ed economici indicati nella relazione dei Direttori"* ([317]). Con deliberazione n. 107 del 6.11.96 il CdA approvò infatti la convenzione, emendata successivamente dalla Assemblea Consortile, nell'atto di ratifica, con la richiesta di una ulteriore "scheda di percorso", una sorta di rinvio formalmente motivato con la necessità di armonizzarne gli atti propedeutici ([318]) ma che sembrò, tuttavia, sottintendere la necessità di superare sopravvenute riserve, per quanto non appalesate nel verbale. Possiamo supporre che la crescita inarrestabile del Consorzio Po Sangone, le cui dimensioni si avviavano a dominare lo scenario metropolitano della depurazione, rappresentasse una opzione maturata anche in seno alle forze politiche della Zona Ovest e della Val di Susa, non completamente persuase dalle possibilità di successo delle iniziative del Cidiu in quel settore; qualche anno dopo, come più volte ricordato, quella opzione ebbe infatti il sopravvento.

Differente esito ebbero le iniziative nel settore dei rifiuti nei rapporti diretti fra azienda e Comuni del Bacino 15A, sempre impostati sull'impegno di "*porre grande attenzione alle formule che"* avrebbero dovuto consentire "*a tutti i Comuni, grandi e piccoli, di poter determinare le scelte più importanti*" e garantire, in tal modo, piena rappresentanza a tutte le Amministrazioni locali del bacino stesso. Questa iniziativa ebbe un primo risultato positivo nel gennaio del 1998, allorché l'Assemblea Consortile approvò la riduzione delle tariffe di smaltimento ai Comuni di Alpignano, Buttigliera, Druento, Rosta, San Gillio e Villarbasse ([319]) che avevano formalizzato la disponibilità di aderire al Consorzio, ottenendo quindi il livellamento dei propri oneri di smaltimento già annunciato nel documento di indirizzo approvato con la delibera n. 10 del 16.06.1995.

Il processo si concluse il 26 Marzo 1999 ([320]) con la presa d'atto delle rispettive delibere di adesione, cui fece seguito l'anno successivo anche la Comunità Montana Val Sangone con tutti i suoi Comuni: Coazze, Giaveno, Sangano, Reano, Trana e Valgioie ([321]). Non aderirono, invece, le Comunità Montane della Bassa Valle di Susa, poi riconosciute dalla Provincia di Torino nel Bacino 15B, che sul finire degli anni '80 avevano promosso la formazione della discarica di Mattie ed erano entrate a far parte del Consorzio di smaltimento Acsel Valsusa.

[317]) Delibera AC n. 10 del 7.10.1996
[318]) Delibera AC n. 12 del 22.11.1996
[319]) Delibere AC n. 1 e n. 4 del 16.1.1998
[320]) Delibera AC n. 1 del 26.03.1999
[321]) Delibera AC n. 21 del 27.12.2000

6. L'approccio allo sviluppo delle raccolte differenziate

In materia di riduzione dei rifiuti, riciclaggio e riuso, gli obiettivi comunitari, nazionali e regionali diventavano sempre più stringenti. Entro breve tempo la Giunta Regionale del Piemonte avrebbe adottato la Delibera 10 luglio 2000 n. 43/435 per stabilire le modalità di concessione di un contributo-premio annuo di 10.000 L/ab a quei Comuni che avessero raggiunto una raccolta differenziata del 50%, quale incentivo per stimolare i Comuni più pigri ed evitare loro i provvedimenti sanzionatori previsti in caso di mancato rispetto della riduzione scalare dei RUB in discarica, entrati infatti in vigore con il successivo Decreto Legislativo 13 gennaio 2003 n. 36.

Se i risultati dipendevano ovviamente dalle politiche delle Amministrazioni locali e dalla virtuosità degli utenti, alle aziende spettava l'onere dell'approntamento di metodologie di raccolta adeguate, della relativa logistica e degli investimenti in mezzi, impianti e strutture. Si trattava, in altri termini, di trasformare un sistema elementare, costituito dalla raccolta indifferenziata dei rifiuti e del loro interramento tal quale in "buche" (alias discariche), in un sistema complesso, dotato di impianti di trattamento, selezione, valorizzazione e smaltimento controllato, sotto il costante controllo di Regione e Provincia che avevano via via acquisito le rispettive competenze. La natura "pubblica" del Cidiu, al pari di altre aziende analoghe, doveva dunque costituire un valore aggiunto ed una garanzia per gli utenti e per le Amministrazioni affidatarie, oltre che un imperativo in un settore a rischio, ove, per dirla con una battuta molto significativa, da sempre *"la cosa più pulita sono i rifiuti stessi"*.

Con la consapevolezza che il mancato perseguimento degli obiettivi sarebbe ricaduto anche e soprattutto sull'immagine della Azienda, avvalendosi della collaborazione di cooperative sociali il Cidiu aveva avviato fin dal 1997 le raccolte separate di vetro e lattine presso utenze specifiche, ovvero bar e ristoranti, nonché del verde da sfalci con il sistema "porta a porta" presso i privati. Così come altrove, anche nella zona Ovest la scelta delle cooperative sociali coincideva con lo sforzo intrapreso dalle Amministrazioni locali per offrire opportunità di lavoro alle categorie più emarginate e disagiate: è il caso della Nuova Cooperativa nata nel 1980 all'interno della ex-struttura manicomiale di Collegno, oppure di altre cooperative rivolte al recupero di ex-drogati, ex-carcerati e portatori di handicap verso le quali era possibile ricorrere ad affidamenti diretti, in considerazione della loro funzione sociale ([322]). Vennero coinvolte le cooperativa sociali "Coala" ([323]), "Tenda Servizi" e "Triciclo" alla quale era stato affidata

[322]) Art. 5 Legge n 381 del 8.11.1991 "Disciplina delle cooperative sociali"
[323]) Delibera CdA n. 73 del 29.5.1997

anche la gestione di un *"Centro pilota per l'educazione ambientale"* ([324]).

Sul fronte delle strutture, oltre alle rifiuterie di Collegno e Grugliasco, nel 1996 era stato approvato il progetto per la realizzazione di altre 8 stazioni di conferimento in altrettanti Comuni del Consorzio ([325]), per far beneficiare dei contributi previsti da Regione e Provincia quelli più solleciti nel mettere a disposizione le aree necessarie; Alpignano, Druento, Coazze e Giaveno furono fra questi e l'anno successivo ottennero l'anticipo del 70% degli importi di spesa preventivati (50% dalla Regione, 20% dalla Provincia). Anche questa iniziativa, promossa e condotta dal Cidiu, fu un altro elemento per indurre quei Comuni ad aderire al Consorzio alcuni anni dopo ([326]): l'Azienda aveva prestato assistenza ai Comuni in veste di "general contractor" e gestore affidatario, pur rimanendo gli impianti di proprietà dei Comuni stessi ([327]).

Sul fronte della pianificazione dello sviluppo industriale furono intrapresi altri due progetti: quello di *"un impianto di trattamento dei percolati industriali"* ([328]) e la "*progettazione preliminare e studio di fattibilità di impianti di smaltimento RSU ed assimilati consistenti in preselezione e compostaggio"* ([329]), primo passo, quest'ultimo, per la realizzazione dello stabilimento di compostaggio di Druento, realizzato alcuni anni dopo e divenuto l'impianto di "Punto Ambiente".

[324]) Delibera CdA n. 75 e n. 76 del 29.5.1997
[325]) Delibera CdA n. 95 del 02.10.1996
[326]) cfr. nota319
[327]) Delibera CdA n. 38 del 26.03.1997
[328]) Delibera AC n. 16 del 28.01.1998
[329]) Delibera CdA n. 102 del 15.7.1998

CAPITOLO 8

Il decennio 2000-2010

1. Le società partecipate

1.1. Publirec

Il progetto della Ecoplan approvato nel 1993 ([330]) prevedeva, come abbiamo visto, anche una piattaforma per il trattamento della plastica e per la cernita e valorizzazione dei materiali riciclabili, presenti nei rifiuti cosiddetti "assimilati agli urbani" e conferiti dalle utenze commerciali, artigianali ed industriali. In quanto "urbani", la loro raccolta e smaltimento sono ancora oggi privativa pubblica tassata dagli enti locali e, nel quadro della riduzione complessiva dei materiali da avviare in discarica, già allora il loro recupero e riciclaggio erano di competenza delle amministrazioni locali e delle rispettive aziende che dovevano attrezzarsi con impianti adeguati. Nella provincia di Torino l'occasione venne offerta da una iniziativa della Regione Piemonte, promossa nel 1995 con bando pubblico, per la realizzazione di un impianto per la valorizzazione della plastica e di altri residui recuperabili, iniziativa alla quale aderirono quasi tutte le società pubbliche fra le quali anche il Cidiu ([331]).

In uno studio dell'Ing. Maggiorotto ([332]) redatto in base a dati statistici del 1991, nel Bacino 15 era stata valutata una produzione annua di circa 13.000 ton. fra imballi di carta, vetro, plastica, legno e teli agricoli. Venne stimato che un eventuale servizio specifico dedicato alla raccolta e valorizzazione di questi materiali avrebbe potuto produrre un ricavo complessivo di 4,24 mld di L., fra tariffe per i servizi di raccolta/trattamento e vendita del recuperato, a fronte di oneri di gestione preventivati in 4 mld. L'investimento necessario era inizialmente previsto in 10,5 mld di lire ([333]) cui la CEE avrebbe partecipato, tramite la Regione stessa ([334]), con un contributo a fondo perduto di 5,5 mld. Con successivi atti vennero approvati dapprima la bozza dell'atto costitutivo ([335]) della

---

[330]) Delibera AG n. 26 del 18.2.1993 (cfr. nota 283)

[331]) Delibera CdA n. 59 del 31.5.1995 *"Adesione all'invito pubblico formulato dalla Regione Piemonte per la realizzazione di un impianto per la valorizzazione della plastica e degli altri residui recuperabili"*

[332]) *"Progetto di massima per un Centro di valorizzazione della plastica e dei residui recuperabili",* senza data ma presumibilmente del 1996.

[333]) Si tenga presente il carattere "di massima" di quello studio; i dati economici successivi, oltre che espressi in Euro, risultarono infatti superiori a quanto preventivato; il contributo CEE, inoltre, a consuntivo risultò inferiore al preventivato di 6,9 mln di Euro.

[334]) Cofinanziamento ai sensi del Reg. CEE 2081/93 DOCUP 1997/99

[335]) Delibera CdA n. 99 del 11.10.1995 approvazione bozza atto costitutivo

nuova società e, un anno dopo, l'atto definitivo della SpA ([336]), denominata Publirec e costituita il 12 febbraio 1997 con un capitale di 3 mld di L. sottoscritto nelle seguenti proporzioni:

Finpiemonte 20%
Amiat 14%
Cidiu 14%
ASM di Settimo 14%
Acea di Pinerolo 14%
Provincia di Torino 10%
AISA di Chivasso 5%
Soc. Canavesana Servizi di Ivrea5%
AIAS di Rivarolo 2%
Consorzio Comunità Montana di Borgiallo 2%.

L'impianto fu ultimato nel 1999 ed entrò in funzione nel Dicembre dello stesso anno, con l'impiego dell'intero capitale versato della società per completarne la costruzione. Nel settembre nel 2000, in occasione della uscita dalla compagine sociale della Provincia di Torino, essendosi accertate perdite per 2,9 mld di Lire, si era dovuto procedere alla immediata ricostituzione di un capitale minimo di 300 milioni, cui fece seguito, in due tranche successive, la ricostituzione del capitale originario di 3 mld, con un onere per Cidiu pari a 432 mln ([337]). Divenuta piattaforma di riferimento del CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi, istituito con il D.Lgs 22/97), la Società venne iscritta ai Consorzi di filiera per la raccolta, il riciclaggio ed il recupero degli imballaggi in plastica, legno, cartone e polietilene, ed attrezzata altresì per fornire servizi di selezione, recupero e smaltimento di materiali ferrosi, rifiuti ingombranti, mercatali, teli agricoli di plastica, noleggio e ritiro di cassoni scarrabili, presse stazionarie e compattatori; nel 2002 la società raggiunse un organico di 26 dipendenti ([338]).

Malgrado le aziende pubbliche del settore, soprattutto Amiat, avrebbero dovuto garantire la regolarità dei conferimenti di materiale da trattare, la società non riusciva tuttavia a decollare, accumulando negli anni dal 1997 al 2002 perdite per oltre 4,5 mln di Euro su un totale di ricavi lordi pari a 10,8 mln di Euro. Molti soci decisero di non aderire alle numerose ricapitalizzazioni resesi necessarie in quegli anni, preferendo vedere di volta in volta eroso il proprio capitale, al punto che nel 2002 la compagine societaria risultò sensibilmente modi-

[336]) Delibera AC n. 13 del 22.11.1996 approvazione statuto Publirec
[337]) Delibera AC n. 18 del 14.11.2000
[338]) 1 dirigente, 9 impiegati, 16 operai.

ficata:

Amiat 50,33%
Finpiemonte 22,07%
Cidiu 17,35%
CATN 5,0%
Altri 5,25% (SCS, Consorzio Chierese, ASA, ACEA, Consorzio Ciriè, CTS, AISA, ACSEL).

Sempre nel 2002, considerato concluso il proprio ruolo di promoter finanziario pubblico, Finpiemonte decise di uscire dalla compagine e fece redigere una stima per definire il valore delle proprie quote. Il documento, redatto dal Dr. Luigi Tealdi ([339]), rappresenta una fonte di dati e di analisi che aiutano a comprendere le ragioni di quel dissesto: *"Questa sede non è certamente quella più idonea ad analizzare accuratamente l'andamento dell'economia italiana in generale, se non per ribadire quanto da più parti viene riconosciuto: ovvero che negli ultimi sei anni (periodo di vita della società Publirec) l'andamento economico generale in termini di risultati aggregati (P.I.L.) non ha registrato tassi di crescita elevati, sintomo di una economia in difficoltà orientata a mantenere i risultati acquisiti piuttosto che evidenziare tassi di crescita da fasi di espansione* (omissis)*. Interessante è invece orientare l'analisi sulle cause interne all'azienda che hanno determinato le perdite negli esercizi passati. Si sono certamente rilevate inefficienze, in talune fasi gravi (costruzione ed avvio degli impianti, collaudo e messa regime, mantenimento della efficienza degli stessi), in altri addirittura molto gravi (gestione ed organizzazione del fattore produttivo "lavoro diretto"). Così come si sono riscontrate carenze nei fattori commerciali e di marketing. Complessivamente è maturata nello scrivente la convinzione che il coacervo degli elementi verificatisi possa essere rappresentativo di una lunga, faticosa ed articolata fase di start up, certamente con alcuni errori, ma fondamentalmente legata ai comportamenti di un contesto economico-sociale, inteso come realtà complessa di imprenditori commerciali e persone, che stenta a far propria la cultura della valorizzazione dei rifiuti. In virtù di ciò* (omissis) *le perdite devono essere valutate come necessarie"* ([340]).

A sostegno delle tesi del Dr. Tealdi occorre ricordare che nel 2001 le raccolte differenziate nell'Italia settentrionale erano attorno al 28,6% (in provincia di Torino soltanto il 20,3%), per raggiungere il 40% nel 2006 e il 45,5% nel 2008,

[339]) Luigi Tealdi: *"Documento di valutazione – Giudizio di congruità – Prezzo di cessione azioni Publirec S.p.A"* – Torino, Maggio 2003
[340]) ibid. pag. 32

contro corrispondenti percentuali del 4,7%, 10,2% e 14,7% registrate nell'Italia meridionale ([341]). Nei settori delle materie prime e degli imballaggi (acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro), a fronte di una immissione sul mercato cresciuta da 11.262 mln. di tonnellate nel 2002 a 12.168 mln. t. nel 2008 (+8%), i quantitativi recuperati al riciclaggio/recupero energetico furono rispettivamente di 6311 mln. t. nel 2002 e di 8342 mln. t. nel 2008 (+32%); nel 2002, infine, nel nostro Paese operavano 2283 imprese di recupero di materiali ([342]), con 13.311 addetti, cresciute nel 2008 a 2890 (+26%) con 22.311 addetti (+75%).

L'intuizione della Regione Piemonte di voler promuovere la creazione di una società interamente pubblica nel settore del riciclaggio era stata dunque opportuna e tempestiva, forse addirittura prematura rispetto alla successiva evoluzione di quel settore; peccato che anche i privati avevano intravisto e colto le stesse opportunità, con maggiori margini di manovra e di concorrenzialità. A questa "concorrenzialità" offerta dal mercato privato non avevano saputo resistere neppure i soci stessi di Publirec, defilatisi nel corso degli anni non già per difetto di rifiuti da valorizzare quanto per migliori condizioni trovate in un mercato in divenire, con operatori che in quegli anni non lesinavano offerte più allettanti e procedure più sbrigative pur di affermarsi. D'altra parte, erano stati proprio i funzionari comunitari in seno al Comitato di Sorveglianza Regionale ad impedire l'adesione di soggetti privati all'iniziativa Publirec, affermando essere incompatibile il finanziamento erogato dalla CEE con la loro eventuale presenza ([343]).

Gestita in economia, con il ricorso ad una mano d'opera non qualificata e precaria fornita delle cooperative sociali, nel decennio successivo più volte Publirec dovette fare ricorso ai propri soci per ripianare le perdite e per ricostituire ogni volta il proprio capitale sociale, con l'aggravio per i soci stessi dell'onere dovuto al significativo defilamento di Finpiemonte, socio di maggioranza relativa. Dopo una ulteriore richiesta di ripianamento del deficit accumulato nel 2° semestre del 2006 ([344]), nel mese di Maggio del 2007 anche Cidiu assunse la decisione di cedere ad Amiat le proprie quote, pari al 17,36% del capitale, per la somma di 500 mila € e risparmiandosi, fra l'altro, l'onere del ripianamento ri-

[341]) Fonti dati: ISPRA, CONAI, ISTAT.
[342]) Duccio Bianchi: *"L'industria del riciclo"*, Ambiente Italia 2013
[343]) cfr. testo in narrativa della delibera AC n. 13 del 26.11.1996: *"Approvazione statuto di Publirec S.p.A"*
[344]) Oltre al ripianamento citato in nota 336, il Cidiu ed i soci consenzienti di Publirec vennero chiamati a sostenere nuove ricostituzioni del capitale societario nel novembre del 2001, aprile e giugno del 2002, dicembre 2003 e novembre 2005.

chiesto ([345]). In realtà, nelle intenzioni degli AD delle due società ([346]), questa operazione doveva essere propedeutica ad un più vasto progetto di collaborazione ed integrazione reciproca fra i due soggetti pubblici, consolidatosi con l'operazione sulla discarica di Cassagna di cui parleremo in seguito (vedi paragr. 5), ma purtroppo non andata oltre quegli accordi nel corso degli anni successivi malgrado le promettenti premesse.

1.2. Sinergie 2000 ([347])

Già nel 1993, sempre in occasione dell'approvazione del più volte menzionato "Progetto Ecoplan" ([348]), il rappresentante del Comune di Rivoli aveva motivato la propria astensione con l'intenzione di quella Amministrazione di procedere autonomamente con proprie iniziative nel settore dei rifiuti. Il 26 Giugno del 1992, infatti, il Consiglio Comunale di Rivoli aveva approvato il bando di una gara pubblica per *"individuare soggetti privati da associare al Comune per la gestione dei servizi raccolta rifiuti urbani e assimilabili ed eventuali altri servizi ecologici affini, finalizzata al recupero di materie prime, compost e valorizzazione energetica"* ([349]). Il progetto prendeva spunto dai dati relativi all'incremento dei quantitativi smaltiti in discarica che, dal 1984 al 1991, a Rivoli erano passati da 12.500 a 21.457 t/anno, e dall'aumento dei costi di smaltimento sostenuti dalla cittadinanza, cresciuti nello stesso periodo da 125 mln. di lire a oltre 760 mln, per un incremento del costo/tonnellata da 10.000 ad oltre 35.000 L/ton. Presentate senza un minimo di analisi, quelle cifre potevano trarre in inganno: in realtà, se si tiene conto di una inflazione media in quel periodo pari al 7-7,5 % annuo, la cifra di 35.000 lire/t. depurata dell'inflazione stessa, a valori 1984 sarebbe risultata di poco superiore a 18.500 lire/t., più che compatibile con tutti gli oneri che via via si erano accumulati sulla gestione più ambientalista ed accurata delle discariche, nonché con gli oneri fiscali via via inflitti da norme sempre più restrittive per dissuaderne l'impiego.

In quella seduta del Consiglio comunale venne messa in risalto la valorizzazione dei rifiuti recuperabili come la chiave di volta del contenimento dei costi, ipotizzando fra le varie strategie la partecipazione del privato come garanzia di massima produttività e, dunque, di efficienza e risparmio, attraverso la formula di una società per azioni mista pubblico-privata quale strumento più idoneo per

[345]) Assemblea dei Soci del 28.5.2007
[346]) Maurizio Magnabosco e Marco Lo Bue, entrati in carica da pochi mesi.
[347]) Dati ed informazioni inerenti questo paragrafo sono tratti dall'archivio di Sinergie 2000 depositato presso l'archivio di Cidiu SpA
[348]) cfr. nota 328
[349]) Delibera CC Rivoli n. 110 del 26.06.1992 allegata all'atto costitutivo di Sinergie 2000

realizzare quel programma. Nel suo intervento, l'Assessore Pallante, presentatore della proposta e del progetto, pose tre punti fermi: contrario all'inceneritore per gli elevati costi di impianto e per il rischio di inquinamento da diossina, respinse anche l'ipotesi di impianti di selezione a complemento della *raccolta indifferenziata*, dichiarandosi piuttosto a favore di una *raccolta differenziata "spinta"*, domiciliare o stradale che fosse. Fuor di dubbio che questa avrebbe comunque agevolato il lavoro di separazione e cernita negli impianti specializzati, aumentandone la produttività; velleitario, viceversa, considerare la raccolta differenziata, sia pur "porta a porta", esaustiva della completa e puntuale separazione dei rifiuti, ancora oggi conferiti approssimativamente nei diversi cassonetti, anche se domiciliarizzati. Tutti i diversi impianti di riciclo sono infatti dotati di un segmento in ingresso di pre-trattamento, necessario per separare i materiali impropri dalla cosiddetta "materia seconda" da destinare, appunto, alla relativa e specifica valorizzazione (plastica, carta, legno, vetro, ecc.).

Francia meridionale (Bezier): impianto di produzione di vetro da bottiglie provenienti da raccolta differenziata urbana, in questo caso destinate alla discarica per eccessivo inquinamento da materiali impropri, con penalità ed oneri a carico del Comune conferente (anno 2009).

Fra le tecnologie proposte vi era anche un impianto di compostaggio dell'organico che già all'epoca costituiva il vero problema dei rifiuti, a causa delle limitazioni via via crescenti al suo smaltimento in discarica, impianto per il quale era previsto un investimento complessivo sull'ordine dei 10-15 mld di Lire,

compresa la sezione destinata allo smistamento delle frazioni differenziate verso i rispettivi centri di valorizzazione.

Come fecero osservare alcuni consiglieri, la discussione sulla delibera n. 110 avveniva il giorno dopo l'approvazione, da parte dello stesso Consiglio Comunale, del nuovo statuto del Cidiu di cui il Comune era socio fin dalla sua origine, avvalendosene sia per la depurazione delle acque sia per lo smaltimento dei rifiuti; non poteva dunque sfuggire al dibattito la coincidenza fra gli oggetti societari, discussi ventiquattrore prima, con quelli della nuova società cui si intendeva dar vita. La consigliera Fenoglio osservò che quella scelta comportava il rifiuto definitivo della città di Rivoli di avvalersi del Consorzio per i servizi di raccolta, genericamente motivata dagli alti costi che venivano attribuiti al Cidiu stesso ma a favore di una società mista ove i privati, "*al 10 o al 49%*", ben difficilmente avrebbero rinunciato ai loro utili o, comunque, a far gravare le perdite anche sul socio pubblico di maggioranza, cioè il Comune stesso. Non era inoltre sfuggita alla consigliera stessa una considerazione elementare: *"Come è possibile ottenere un utile economico dal trattamento, sia pur con la struttura tecnologicamente oggi più efficiente, di un totale di 20.000 tonnellate soltanto di rifiuti* (indifferenziati)*, di ogni tipo e specie, riutilizzabili o meno? Dal trattamento di 20.000 tonnellate di rifiuti è impossibile ricavare un utile o anche solo prevedere l'ammortamento di questo costoso impianto. Eventualmente penso che ciò sarebbe possibile con una notevole e più alta massa di rifiuti, quindi con una iniziativa in sede consortile, previa trasformazione del Cidiu in società per azioni"*.

Fu in particolare il consigliere Aceto a mettere in risalto la contraddizione della delibera in discussione con quella approvata la sera prima, per la coincidenza delle motivazioni fra l'una e l'altra: *"Ora, se non vogliamo barare, dobbiamo essere consequenziali e dire che per quanto riguarda la nostra adesione al Cidiu questa è un'adesione fittizia e che pertanto noi ci prendiamo la libertà di agire per conto nostro, per quanto riguarda tutto questo settore previsto anche dallo statuto del Cidiu, di cui noi facciamo parte, come parte integrante dei fini che il Cidiu stesso si prefigge. Questo è il fatto politico rilevante* (omissis)*. Per me è una questione di coerenza e la coerenza sta nel fatto che quando 24 ore prima voto un documento programmatico dove nei fini sono previste queste cose, mi sembra strabiliante che 24 ore dopo devo votarne un altro che di fatto esautora gli altri soci del Consorzio"* (cfr. delibera in nota 343).

Il Sindaco Saitta replicò immediatamente a questo intervento affermando che *"da sempre"* il Comune di Rivoli si era differenziato dagli altri due Comuni, per esempio affidando il servizio di raccolta a privati anziché al Cidiu, ed osservando altresì che lo stesso Consorzio non era stato capace di cercare altra solu-

zione allo smaltimento che non fosse il progetto di un inceneritore. Probabilmente non era mai stato messo al corrente che, contestualmente a quell'ipotesi, fin dal 1991 il Cidiu lavorava anche alla programmazione di impianti di selezione e trattamento, strategicamente complementari all'incenerimento, forse all'insaputa della Amministrazione rivolese malgrado questa, al pari degli altri Comuni, avesse in seno all'Assemblea del Consorzio ben sette rappresentanti, uno dei quali anche consigliere comunale, presente sia quella sera in aula sia nelle sedute del Consorzio, quando erano state adottate le relative delibere, la n. 62 del 27.06.91 e la n. 112 del 31.10.1991.

Il 4 Agosto 1994 venne costituita, presso un notaio di Milano, la *"Società per Azioni Sinergie 2000"* fra il Comune di Rivoli, la San Germano S.r.l. ([350]) e la Sita s.a. ([351]), con il fine sociale della *"riduzione dell'impatto ambientale attraverso attività di recupero, dell'attività di raccolta e trattamento dei rifiuti urbani, assimilabili, speciali e tossico-nocivi, di concime ammendante, materie prime, seconde e frazioni a valenza energetica, nonché utilizzo e commercializzazione dei prodotti derivanti dai processi dei rifiuti stessi"* ([352]). Il capitale, stabilito nella misura di 200 mln di lire, era sottoscritto per il 51% dal Comune di Rivoli, per il 25% da San Germano e per il 24% dalla Sita; implicita la principale ragion d'essere della società mista nel servizio di raccolta presso il Comune di Rivoli, per tutta la durata della società stessa prevista fino al 31 Dicembre 2007.

Fra la fine del 1996 e l'inizio del 1997 i francesi uscirono dalla compagine, cedendo le quote a San Germano e, in minima parte, alla soc. Agriservizi ed al Comune di Rosta, ciascuno con il 3%. L'uscita di Sita era il segnale d'allarme sulla scarsa redditività dell'investimento, in un rapporto viziato dal doppio ruolo del partner pubblico che, oltre ad essere l'azionista di riferimento, era anche l'unico cliente; inevitabile che il Comune guardasse con maggior interesse al contenimento della tariffa, tutta a suo carico, piuttosto che ad un eventuale utile, da ripartire in due. Meglio dunque condividere il deficit generato da un contratto sottostimato anziché assumerlo integralmente attraverso il riallineamento della tariffa stessa; d'altra parte, quel contratto era stato oggetto dell'offerta economica presentata dai privati per aggiudicarsi la gara e non poteva essere modificato a sfavore della stazione appaltante.

---

[350]) San Germano s.r.l. è presente sul mercato dei servizi ecologici sin dai primi anni 80. All'atto della stipula di quell'atto disponeva di un capitale versato di 20 milioni di lire; attualmente la maggioranza del capitale sociale è detenuta da CFF Recycling, leader mondiale nel recupero di materiali ferrosi.

[351]) Società francese con un capitale sociale, all'epoca, di circa 320 milioni di franchi; attualmente fa parte del gruppo Suez.

[352]) Rogito Notaio Chiodi Daelli, rep. 102.603 (Milano)

In altri termini, c'erano tutte le premesse per una serie continua di bilanci in passivo che, a partire dagli anni 1994 e 95, fecero registrare una prima perdita d'esercizio di circa 682 mln di lire, per crescere ad oltre 1 mld nel 1996, con un primo azzeramento del capitale e la sua ricostituzione a 600 milioni di lire. Nel 1997 la perdita fu di circa 880 mln, con una nuova riduzione del capitale a 198 mln ricostituito poi a 300 mln, mentre l'anno successivo, il 1998, venne registrata una perdita di circa 346 mln, più contenuta rispetto agli anni precedenti per il trasferimento alla società mista di nuovi servizi comunali per oltre 1,37 mld. di lire. Ancora una volta venne azzerato il capitale e ricostituito sull'importo di 200 mln, questa volta con il concorso del Cidiu che, come vedremo, nel Gennaio del 1999 era subentrato al Comune di Rivoli ([353]).

Richiesto e sollecitato dal Sindaco Antonino Boeti ([354]) e condiviso dagli altri due Sindaci, questo subentro era stato deliberato in Cidiu ([355]) nel Dicembre dello 1997, tenendo presente che l'oggetto sociale di Sinergie 2000 SpA era "*analogo a quello del Consorzio"* e che il Comune di Rivoli faceva *"parte del Consorzio stesso con il 30% delle quote"*. Si trattava, ovviamente, di una operazione di soccorso eseguita in retromarcia, utile tuttavia al Cidiu per spianarsi l'accesso ad altri comuni della bassa Val di Susa e della Val Sangone ([356]), senza più la concorrenza di un altro soggetto misto pubblico-privato che, sotto il profilo della legge, poteva offrire a quegli stessi Comuni le medesime opportunità di adesione e di conferimento "in house" dei rispettivi servizi. Sinergie 2000, ricapitalizzata qualche mese prima alla cifra di 300 milioni, continuava ad accumulare perdite ma l'operazione venne comunque ritenuta percorribile in quanto, bene o male, quella società conservava il contratto decennale di servizio con la più grande città del Bacino 15. All'atto del subentro ([357]) il Cidiu si limitò a versare una quota di circa 98 milioni di lire per la ricostituzione già menzionata del capitale di 200 milioni, ignorando la stima di 288 mln di lire sul valore delle azioni del Comune formulata nel 1997, in sede di prima valutazione.

---

[353]) I dati dei bilanci sono tratti dai verbali delle Assemblee di Sinergie 2000 depositati presso l'archivio di Cidiu SpA

[354]) Lettera del 17.10.1997. L'autorizzazione da parte del CC di Rivoli fu oggetto della delibera n. 156 del 16.12.1998.

[355]) Delibera AC n. 11 del 10.12.1997: *"Acquisizione parte pubblica Sinergie 2000*"

[356]) Quest'ultima aderì al Cidiu l'anno successivo, nel Dicembre del 2000 (delibera AC n. 21 del 27.12.2000) con tutti i suoi Comuni: Giaveno, Coazze, Reano, Sangano, Trana e Valgioie

[357]) Il subentro del Cidiu venne approvato dall'Assemblea di Sinergie nel corso della seduta del 28.01.1999.

La successiva acquisizione del 3% dal Comune di Rosta, e dunque le aspirazioni di Cidiu di risanare la società attraverso il controllo del 51%, furono vanificate dalla contestuale accettazione di patti parasociali che, malgrado osteggiati dallo staff aziendale ([358]), erano stati sottoscritti dai tre Sindaci. uesti patti stabilivano l'obbligo dell'unanimità per molte decisioni importanti e sottoponevano di fatto la nuova società alla gestione pressoché esclusiva del privato, cui era stato riconosciuto anche il diritto di esprimere l'AD, con poteri tutt'altro che bilanciati da quelli degli altri organi societari. La pressante richiesta del Sindaco Boeti di sollevare il Comune di Rivoli da un partenariato rivelatosi problematico e svantaggioso aveva fornito buon gioco alla San Germano: di fronte alla irremovibile condizione di disporre della maggioranza assoluta delle azioni avanzata da Cidiu, il privato aveva infatti imposto clausole parasociali insostenibili, tali da produrre alcuni anni dopo un salutare ed inevitabile divorzio fra i due partners.

Fra queste clausole c'era anche l'obbligo di dirottare sulla "controllata" tutti i futuri contratti "in house", prospettiva più che interessante per la San Germano vista l'ormai prossima adesione al Consorzio da parte dei Comuni della Val Sangone; già nei primi mesi del 1999, inoltre, avevano iniziato ad aderire alla compagine societaria consortile alcuni Comuni della bassa valle: Alpignano, Buttigliera Alta, Druento, San Gillio e Villarbasse ([359]). In previsione dell'affidamento a Sinergie di nuovi servizi di raccolta, quelle clausole avevano previsto anche la fornitura, da parte di Cidiu ed a noleggio agevolato, degli automezzi necessari. Non fu dunque senza stupore che, nel mese di Agosto del 2005, in Azienda venne osservata la traccia GPS di uno di quei suoi compattatori attraversare lentamente il Mar Tirreno diretto verso le coste della Sardegna, per approdare all'isola della Maddalena ove la stessa San Germano svolgeva in proprio il servizio di raccolta rifiuti. E' vero che Cidiu era ed è una azienda pubblica, tuttavia non così sprovveduta come forse si immaginava quel partner privato: all'automezzo venne fatta riprendere la strada di casa nel volgere di pochi giorni.

La storia dei rapporti all'interno di Sinergie è una storia di deficit, azzeramenti di capitale e ricapitalizzazioni: il 30 Aprile del 1999, tre mesi dopo l'ingresso del Cidiu, il capitale sociale di Sinergie era nuovamente e completamente eroso e fu necessario dar corso alla seconda ricapitalizzazione della nuova

[358]) Delibera AC n. 15 del 15/09/1998

[359]) Delibera AC n. 01 del del 26.03.1999 con la quale il nuovo assetto azionario di Cidiu veniva ridefinito come segue: Collegno 35%, Grugliasco 28%, Rivoli 25%, Alpignano 6%, Buttigliera Alta 2%, Druento 2%, San Gillio 1%, Villarbasse 1%

compagine, per un importo di 205 mln di cui 98,4 a carico di Cidiu stesso. Quello stesso anno il consuntivo fece registrare una perdita di 180 mln di Lire e nel 2000 di 121 mila Euro, per finalmente chiudere con un modesto attivo di 23 mila Euro nel 2001, confermato nel successivi bilanci del 2002, con 19.000 Euro, e nel 2003 con 26 mila Euro. Già in una seduta svoltasi nel 2000 ([360]), il Sindaco di Collegno D'Ottavio, in qualità di Presidente del Cidiu, ed il consigliere Giordano avevano sollevato il problema delle analoghe competenze di Sinergie e del Consorzio, in considerazione anche della recente cessione del ramo della depurazione alla Smat che aveva visto ridurre le attività del Cidiu stesso esclusivamente al trattamento ed alla raccolta rifiuti; era dunque inevitabile ridefinire le rispettive strategie per garantire ad entrambe le società adeguati margini economici.

I patti parasociali, inopportunamente sottoscritti nel 1998, cominciavano infatti a rivelarsi svantaggiosi per il Consorzio, da un lato interlocutore diretto e contraente con i Comuni "soci" e dall'altro lato soggiogato da quei patti alla sua stessa controllata che rifiutava di accettare le scarne condizioni economiche imposte dai Comuni stessi e che pretendeva se ne facesse carico la società madre. La perdita della depurazione delle acque e del relativo e cospicuo gettito finanziario, nonché il mancato riallineamento di molti contratti di igiene urbana, furono infatti la causa delle difficoltà che negli anni successivi avrebbero afflitto le finanze del Cidiu. Nel 2004 venne affidato a Sinergie il nuovo contratto della Val Sangone, entrata a far parte della compagine del consorzio nel dicembre del 2000 ([361]), ma la controllata fece registrare una nuova perdita di 458 mila euro, dovuta soprattutto al rinnovo del contratto di lavoro di categoria, come al solito non immediatamente ribaltabile sui contratti di servizio con i Comuni; nel 2005, un faticoso quanto controverso riallineamento delle tariffe applicate a quei Comuni consentì tuttavia di azzerare la perdita e di chiudere il bilancio con un utile di 30 mila euro.

Si avvicinava la scadenza della durata della società, stabilita all'origine con il Comune di Rivoli al 31.12.2007; il defatigante rapporto societario, sfociato in sempre più frequenti sopralluoghi della controllante presso la sede operativa di Sinergie, continuava a produrre frizioni fra gli organi amministrativi ed i quadri delle due società, facendo svanire senza appello l'ipotesi di una proroga e, tanto meno, di un rinnovo del contratto. Con una lettera di intenti del 24.04.2007 vennero avviate le trattative per lo scioglimento della società stessa che si conclusero rapidamente il mese successivo, con l'atto di cessione del 25.05.2007

[360]) Deliberazione AC n. 5 del 8.05.2000
[361]) Deliberazione AC n. 21 del 27.12.2000

con il quale San Germano srl e Agri Servizi cedevano a Cidiu le proprie quote, rispettivamente del 49% e del 2% ([362]). Rinnovati gli organi societari e nominato direttore l'Ing. Marco Rossi, che svolgeva la stessa funzione anche presso Cidiu SpA, Sinergie 2000 rimase in vita fino al 10 Dicembre 2008 per essere successivamente trasformata in Cidiu Servizi SpA, la società di scopo creata dalla capogruppo Cidiu Spa per unificare i servizi di raccolta, in conformità con il nuovo assetto societario adottato il 1 Gennaio 2009 e di cui parleremo nei prossimi capitoli.

2. La vicenda "Castle"

Abbiamo già fatto cenno alla nascita della "Snc di Wild e Abegg" avvenuta nel 1880 e dalle cui ceneri sarebbe nata, nel 1906, la *Società anonima Cotonificio Valle Susa.* Fra i tanti stabilimenti che, a cavallo fra i due secoli, avevano contraddistinto l'imponente sviluppo di questo gruppo industriale nelle valli del torinese, all'inizio del '900 era stato costruito anche quello di Rivoli, in un piccolo comprensorio artigianale situato in una ansa sulla sponda destra della Dora, al confine con Pianezza, Alpignano e Collegno ([363]).

Dopo aver attraversato due guerre ed aver mantenuto il Gruppo sempre a livelli di produzione di rilevanza internazionale, forse intimorito dalle incerte prospettive politiche italiane, nel 1947 Werner Abegg decise di cedere tutto il pacchetto azionario all'industriale e finanziere italiano Giulio Riva, imprenditore d'assalto approdato alla grande industria per censo coniugale, che in pochi anni portò il Gruppo Val Susa al massimo della propria espansione nazionale ed internazionale. Se negli anni '50 disponeva, infatti, della già ragguardevole dotazione di 350 mila fusi di filatura, 100 mila fusi di ritorcitura e 4 mila telai distribuiti in 13 stabilimenti, alla morte di Giulio Riva, avvenuta nel 1959, la struttura industriale era quasi raddoppiata: 600 mila fusi di filatura, 150 mila di ritorcitu-

[362]) Vedi *"Atto di cessione di azioni della Società Sinergie 2000 S.p.A."* del 25.05.2007 e relativi allegati (Archivio Cidiu) – A seguito di perizia redatta dallo Studio Burlando-Zoppi-D'Amico-Luzzati, venne convenuto il prezzo provvisorio di 501.410 euro per San Germano e 20.060 per Agri Servizi, valori suscettibili di modifiche dopo tutte le verifiche contabili che Cidiu si era riservato di fare, appena acquisito il controllo reale della società e dei suoi libri contabili; a consuntivo, quell'importo venne infatti dimezzato.

[363]) cfr. capit. 4 paragr. 1 pag. 72 – In quella zona convergono i confini di quattro Comuni e la presenza di uno stabilimento del Valsusa anche a Pianezza, sulla sponda opposta della Dora, conduce sovente ad equivocare sull'esatta ubicazione dello stabilimento in questione, che ospitava la tintoria, la tessitura, il finissaggio e la centrale termica, posto indubbiamente nel territorio di Rivoli (fonte*: Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale archivi – Archivi d'impresa – Abegg August*)

ra, 10 mila telai e 15 mila dipendenti distribuiti in 25-30 stabilimenti, nonché decine di società commerciali e finanziarie controllate e collegate, in Italia ed all'estero. La sua scomparsa segnò anche il rapido declino del Gruppo, rilevato dal figlio Felice, con lo sperpero di quel patrimonio in vicende di cui si occuparono, in quegli anni, le cronache mondane, sportive e giudiziarie, nonché quelle sindacali per il conseguente fallimento dei Cotonifici Valsusa ([364]).

In seguito alla liquidazione del patrimonio societario, nel 1991 l'area dello stabilimento di Rivoli pervenne alla società immobiliare Castle s.r.l. di Torino che, malgrado gli edifici industriali fossero in parte diroccati, intendeva recuperarne le potenzialità edificatorie previste da un Piano Edilizio Convenzionato ereditato dalla precedente proprietà ([365]), approvato nel 1985 sia dal Comune di Rivoli sia dal Comitato Comprensoriale di Torino, per la realizzazione di un insediamento nel settore del cosiddetto "terziario produttivo". Occorre precisare che quell'area confinava con la discarica di Bruere, già esistente dall'inizio degli anni '70, in seguito acquisita come abbiamo visto dal Consorzio Cidiu nel 1981 e gestita per conto di quest'ultimo ([366]), dal 1983 alla fine del 1988, esclusivamente per lo smaltimento di rifiuti urbani. All'atto dell'acquisizione e nel corso degli anni successivi, la discarica era stata oggetto di alcuni interventi di bonifica e risanamento per supplire al deficit tecnologico della sua origine, avvenuta ad opera di privati in anni in cui non era inedito sbarazzarsi dei rifiuti gettandoli sulle sponde dei fiumi.

Fin dalla fine degli anni '80, tuttavia, la cultura e le normative ambientali erano ben diverse di quanto non lo fossero trent'anni prima ed il Comune di Rivoli aveva infatti adottato norme urbanistiche più severe ([367]), imponendo in quel sito una fascia di rispetto non edificabile di 150 metri, per quanto esso stesso avesse approvato il Piano convenzionato nel 1985. Anche l'USL5 aveva a sua volta manifestato riserve sulla salubrità dell'area, sia per la presenza di percolati e biogas sia perché all'oscuro della tipologia di rifiuti smaltiti nel periodo giugno '74 – ottobre '83, anni in cui la discarica era di proprietà privata, fra i quali si sospettava la presenza anche di residui tossici industriali ([368]). Per queste ragioni, ed in virtù delle nuove norme urbanistiche, nel 1991 il Comune non volle rinnovare l'autorizzazione già concessa alla Castle, diniego che quest'ul-

[364]) Dino Ceredi, *Gli stabilimenti industriali di Perosa Argentina*, Perosa Argentina (TO), Collana della Parrocchia di S. Genesio a cura di Rino Girotti, 1982.
[365]) La Monte Siri SpA, incorporata dalla Castle srl nel 1990.
[366]) cfr. note 179 e 183
[367]) Delibera CC Rivoli n. 107 del 16.7.1997
[368]) nota USL 5 n. 10586 del 14.10.1997

tima impugnò con successo avanti al TAR Piemonte, con sentenza che venne tuttavia disattesa nel 1997 dal Comune stesso, su conforme parere dell'ASL, con un diniego nuovamente annullato dal TAR nel 1999. Soltanto nel 2000 il Consiglio Comunale approvò finalmente il nuovo PEC presentato dalla Castle ([369]), con la relativa Convenzione Edilizia ([370]) in base alla quale sarebbero stati ceduti gratuitamente al Comune stesso più di 7600 mq. di superficie destinati a verde pubblico, oltre all'impegno ad eseguire opere di urbanizzazione a scomputo per 2 miliardi di lire ed al versamento di altri 2 miliardi per oneri di urbanizzazione, da perfezionare al momento del rilascio della prima concessione edilizia.

La domanda di concessione venne presentata nel 2001 ma la relativa licenza non fu mai rilasciata poiché il parere favorevole dell'ASL, competente in materia di autorizzazioni edilizie, era condizionato alla valutazione dell'ARPA sul rischio ambientale della vicina discarica, nei confronti della quale l'Agenzia Regionale poneva condizioni preliminari di monitoraggio e bonifica a carico del Cidiu. E' evidente che quelle condizioni presupponevano, quanto meno, la facoltà di accesso a tutta l'area, facoltà che tuttavia la Castle negò al Cidiu stesso impedendogli di raggiungere le proprie aree, ben consapevole che la costituzione di una servitù coattiva da parte dell'autorità giudiziaria avrebbe richiesto tempi lunghi, soprattutto se alimentati da ricorsi e opposizioni, come infatti avvenne.

Le intenzioni di quella società erano in realtà apparse più che manifeste sia nel 1994, quando aveva citato per danni il Cidiu chiedendo un risarcimento di 13,5 miliardi di lire, sia nel 2000 allorché citò anche il Comune di Rivoli per gli anni di ritardo nell'approvazione degli atti, per un danno quantificato in altri 11 miliardi di lire. Il primo atto con il quale questa vicenda compare nella storia del Cidiu è infatti la delibera del CdA, assunta appunto nel 1994 ([371]), con la quale si autorizza l'AD a resistere in giudizio alla causa intentata presso il Tribunale di Torino dalla Soc. Castle per danni da inquinamento. Occorrerà attendere il 1998 prima che la causa stessa andasse in discussione, ed è infatti di quell'anno l'affidamento ad un perito di parte dell'incarico per *"la valutazione tecnico-scientifica sull'evoluzione dei fenomeni fisico-chimico-biologici in atto all'interno e presso la discarica esaurita di Bruere, in relazione ad un possibile utilizzo della zona limitrofa per nuovi insediamenti antropici"* ([372]).

[369]) Deliberazione CC Rivoli n. 18 del 31.3.2000 e
[370]) Convenzione rogito Notaio Bertani del 13.10.2000
[371]) Delibera CdA n. 24 del 13.7.1994
[372]) Delibera CdA n. 4 verbale 1/98 del 8.01.1998

Il 31 Ottobre 2003, appreso dal rappresentante del Comune di Rivoli che la Soc. Castle aveva intentato causa anche contro il Comune stesso, in concorso con quest'ultimo l'Assemblea del Cidiu deliberò di avviare trattative con la proprietà per l'eventuale acquisizione dell'ex-cotonificio ([373]) e di tutte le superfici pertinenti . Ben presto ci si rese tuttavia conto che le pretese della Castle erano eccessive e che i suoi obiettivi erano esclusivamente di natura speculativa: realizzare il più possibile da una vertenza giudiziaria che, abilmente condotta, avrebbe potuto produrre risultati economici ben più vantaggiosi di quelli possibili sul mercato immobiliare, sia per l'andamento di quel mercato sia per l'entità degli investimenti necessari, aggravata dagli oneri di urbanizzazione ancora da versare al Comune.

Operando su più fronti giudiziari, alla fine di Luglio del 2003 la Castle ottenne in primo grado il pignoramento cautelativo della tesoreria di Cidiu su cui era depositata la cifra di 3.231.055 di euro, ad opera di un'altra sezione del Tribunale di Torino diversa da quella presso cui si discuteva il merito della causa ([374]). Per poter pagare gli stipendi l'azienda fu quindi costretta a farsi prestare una ingente somma dal Comune di Collegno, depositata riservatamente su un nuovo conto per evitarne l'immediato pignoramento. In seguito agli appelli ed alle azioni giudiziarie a propria tutela intraprese da Cidiu, quella somma non fu comunque mai resa disponibile dal Tribunale alla parte avversa, fino alla transazione giudiziaria stipulata alla fine del 2004 in base alla quale la Castle cedeva i propri immobili a Cidiu per la cifra di 5 milioni di euro ([375]), rinunciando a qualsiasi ulteriore rivalsa anche nei confronti del Comune di Rivoli.

Se teniamo presente che le fonti dell'inquinamento risalivano agli anni in cui l'Azienda non gestiva ancora la discarica; che in quegli anni il gestore ([376]) rispondeva direttamente ai Comuni che se ne servivano (Rivoli, Collegno, Grugliasco e Alpignano); che furono proprio questi Comuni a chiedere al Cidiu di acquisire la discarica stessa nel 1977; che il Comune di Rivoli non ha mai ed in alcun modo compensato il Cidiu per il perdurante diniego alla realizzazione del PEC concesso alla Castle, per esempio consentendo la cessione ed il trasferimento delle cubature, ben si comprende il ruolo vassallo che l'Azienda ha subìto in questa occasione, facendosi carico delle ingenti conseguenze economiche

[373]) Verbale AG in pari data, Presidente di Cidiu il dr. Gianfranco Guazzone

[374]) Tribunale di Torino, sezione esecuzioni civili, procedimento n. 4007/03

[375]) Atto di vendita e transazione del 8.11.2004 rogito Notaio Mazzola, Torino – Repertorio 113269/30110 stipulato in base alla stima redatta dai periti Ingg. Andrea Gianasso e Dario Ughetto, nominati da Cidiu SpA, in base alla conservazione della destinazione urbanistica a terziario prevista nel P.R.G.C del Comune di Rivoli.

[376]) La la Soc. SER, individuata con trattativa privata nel 1974 .

ma riuscendo, tuttavia, ad assorbire le perdite che ne derivarono. Attualmente la valorizzazione del capitale ex-Castle, originariamente iscritto a bilancio per 5 milioni di euro, con abbattimenti successivi è stato prudenzialmente portato a due milioni di euro ([377]).

3. Adeguamenti al nuovo quadro normativo regionale e provinciale

Fin dal 1998, in conformità alla L.R. 59/95, con proprio decreto la Giunta Provinciale aveva definito le linee di programmazione per la realizzazione del Sistema Integrato dei Rifiuti articolato in Bacini, costituiti da più Comuni, ed Aree di Pianificazione, ovvero aggregazione di più Bacini; i primi erano deputati alla organizzazione dei sistemi di raccolta e alla realizzazione degli impianti intermedi di pretrattamento e selezione, i secondi allo smaltimento dei rifiuti. La zona Ovest-Valle di Susa, inizialmente individuata come Bacino 15 nella programmazione Regionale, venne in quella occasione distinta in due sotto-bacini, il 15A, in capo al Consorzio del Cidiu, e il 15B in capo al Consorzio Acsel, entrambi presenti ed operanti ben prima dell'avvento della programmazione regionale e provinciale. L'Area di Pianificazione di riferimento era quella di Torino Sud-Ovest, insieme dunque al Bacino 14 (Consorzio Torino Sud) e al Bacino 12 (Pinerolese con il Consorzio Acea).

Abbiamo già visto nel capitolo precedente come le aziende di questi tre Consorzi avessero già tentato, all'inizio del 1998, di affrontare congiuntamente il tema della gestione integrata dei rifiuti, tema che continuava a riproporsi periodicamente e che venne ripreso anche nel 2001 con la approvazione di un *Accordo di Programma tra la Provincia di Torino e i Consorzi Azienda di Bacino di gestione rifiuti per il coordinamento delle azioni di governo dell'area di pianificazione Sud-Ovest* ([378]). Elaborato congiuntamente su iniziativa della Provincia stessa, quell'accordo non ebbe tuttavia miglior fortuna, probabilmente a causa di una "governance" dei Consorzi troppo frammentata fra le decine di Comuni soci ai quali, in ultima analisi, spettava assumere le decisioni più importanti. Se le aziende-consorzio avvertivano la loro affinità come un'opportunità di sviluppo, non altrettanto ed in egual misura ciò era avvertito anche nelle singole Amministrazioni Comunali, per altro chiamate ad operare in un quadro normativo ancora in divenire. Occorreva infatti attendere l'istituzione degli ambiti territoriali ottimali (ATO), avvenuta con la Legge Regionale n. 24 del 24 ottobre

[377]) Bilancio Cidiu Spa 2016.

[378]) AC del 27.11.2001 "*Accordo di programma tra la Provincia di Torino e i Consorzi-Azienda di Bacino di gestione dei rifiuti per il coordinamento delle azioni di governo dell'Area di Pianificazione Sud-Ovest".*

2002, ed in particolare l'attribuzione dei poteri alle Autorità delle ATO stesse, definiti con il D.lgs 3 Aprile 2006 n. 152, per superare concretamente la frammentazione dei poteri nella gestione integrata dei rifiuti ed avviare grandi interventi impiantistici quale quello, ad esempio, del termovalorizzatore e della chiusura della discarica torinese di Basse di Stura.

4. Il Consorzio Ambiente Dora Sangone (CADOS) e la Società per Azioni CIDIU

In coerenza con il dettato della già citata L.R. 24/2002 anche i Comuni soci del Cidiu affrontarono la separazione delle funzioni di gestione, intese in senso meramente esecutivo, dalle funzioni di governo nel settore dei rifiuti ([379]). La scissione del Consorzio-Azienda Cidiu avvenne nel corso della Assemblea straordinaria del 27 Giugno 2003, atto rogito Notaio Mazzola, con il quale si provvide ad assegnare le funzioni di governo al Consorzio Ambiente Dora Sangone (Cados) e quelle di gestione alla neonata Azienda Cidiu SpA, alla quale vennero conferiti tutti i beni patrimoniali del vecchio Consorzio-azienda. In altri termini, l'operazione consisteva nello sdoppiamento della precedente Assemblea dei Soci, chiamata nelle due diverse vesti a governare il Consorzio di funzioni (Cados) da un lato, ed il gestore del servizio (la Società Cidiu Spa) dall'altro, ciascuno dei due soggetti, ovviamente, con bilanci, strutture, personale e amministratori separati. Percorso difficile da comprendere, tuttavia conforme alle direttive comunitarie e nazionali sulla liberalizzazione dei servizi pubblici: un eventuale subentro o partecipazione di operatori privati nell'Azienda doveva infatti essere sottomesso al soggetto pubblico, ovvero al Consorzio dei Comuni, che non poteva non rimanere titolare delle funzioni di governo e di controllo del servizio, oltre che dei bandi, delle gare d'appalto, delle contestazioni e dei pagamenti.

Il Cados diventava l'erede legale e giuridico del Consorzio Intercomunale di Igiene Urbana costituito il 15.7.1972, mentre l'Azienda assumeva la denominazione di Centro Intercomunale di Igiene Urbana SpA, mantenendone la sigla, le ragioni sociali di carattere industriale e commerciale e, naturalmente, i vincoli in essere verso soggetti terzi grazie anche al rinnovato contratto di conferimento "in house" dei servizi gestiti già in precedenza nei diversi Comuni ([380]). Il capitale sociale della Spa rimase di 2.880.000 euro, diminuito soltanto di poco più di 50.000 euro trattenuti da Cados per costituirsi il fondo necessario allo svolgimento dei propri compiti. Con quell'atto, in Azienda vennero altresì confermati il CdA in carica e l'AD nella figura di Gianfranco Guazzone, mentre poco dopo l'Assemblea di Cados provvide a nominare la propria Giunta Consortile e il suo

[379]) Vedi Cap. 6 – Paragr. 1.5

[380]) Contratto di conferimento Cados in data 21 Aprile 2000.

presidente, nella figura dell'Ing. Claudio Milanesio.

5. La discarica di Cassagna.

La storia di questo impianto, rivelatosi strategico per le attività del Cidiu nel corso di oltre 25 anni ([381]), ha inizio nel 1991 con la concessione alla Soc. Cassagna per lo studio e la realizzazione di una discarica nella località omonima, in territorio di Pianezza ed al confine con Druento. Se questa discarica aveva consentito al Cidiu ed ai comuni del Bacino 15A di ottemperare al dettato legislativo di non esportare i propri rifiuti, come avveniva per altri bacini provinciali che si servivano per lo più della grande discarica dell'Amiat, fu proprio grazie allo stesso Cidiu ed alla Soc. Cassagna che alla Città di Torino furono evitati costi di smaltimento ben più elevati, allorché il 31.12.2009 venne chiusa la discarica di Basse di Stura. Già da alcuni anni, in seguito alle proteste degli abitanti della zona Nord, la Provincia aveva più volte ribadito il proprio intendimento di non voler più concedere altre proroghe, come avvenuto in passato, e di rispettare entro quella data gli impegni presi con la popolazione e con i movimenti ambientalisti. In quel sito, ormai esteso su oltre 1 milione di mq, nei 65 anni dalla sua origine erano stati accumulati più di 20 milioni di mc. di rifiuti, e soltanto negli ultimi 30-35 anni la grande discarica era stata gestita e controllata nel rispetto delle norme via via entrate in vigore.

Fra le alternative possibili per lo più extra provinciali per smaltire la massa di rifiuti prodotti dalla città, nell'estate del 2006 pervenne ad Amiat una proposta informale da parte di Cidiu, resosi disponibile a implementare la capienza della discarica di Cassagna. Quell'ipotesi sollevò l'interesse del Comune di Torino, della Provincia e dell'ATO-R e ne scaturì, in breve tempo, una sorta di tavolo di concertazione in cui ognuno, dopo le prime verifiche, senza clamori e sempre più concretamente iniziò a fare la propria parte: politica, tecnica, amministrativa ed operativa. L'operazione non fu semplice, non tanto per le trattative di cui i vertici di ciascuna amministrazione erano sempre informati, quanto per la necessità di rispettare, in un ristretto arco di tempo, tutte le prescrizioni e le procedure di legge, da quelle ambientali a quelle legali ed amministrative. Il conferimento "in house" dei rifiuti fu reso possibile dall'adesione di Amiat al capitale di Cidiu Spa, condizione che consentì a quest'ultimo di applicare un prezzo di smaltimento scontato, in considerazione dei grandi quantitativi previsti dalla Città di Torino, della certezza dei conferimenti stessi e delle economie di scala che il gestore, Cassagna, poteva realizzare. Provincia e ATO-R misero a disposizione i loro servizi tecnici ed ispettivi per l'esame dei progetti ed il monitoraggio

[381]) Vedi Cap. 8 – Paragr. 1

dell'andamento dei lavori, ad evitare ritardi burocratici nel rilascio delle rispettive autorizzazioni ambientali, e Cassagna impegnò a fondo sia i propri tecnici, insieme a quelli di Amiat e Cidiu, sia le proprie maestranze per affrontare ogni eventuale imprevisto e non compromettere la realizzazione della grande vasca impermeabilizzata nei tempi programmati.

Vennero allestite anche una nuova viabilità interna e nuove piattaforme di pesatura, in entrata ed uscita, necessarie per smaltire un flusso di automezzi quintuplicato rispetto a quelli originari del solo Cidiu, ad evitare tempi di attesa incompatibili con la logistica del servizio giornaliero di raccolta dei rifiuti. E così, poco più di 3 anni dopo, il 2 Gennaio 2010, di prima mattina, dopo essersi chiusi alle spalle due giorni prima i cancelli di Basse di Stura, i compattatori color arancione dell'Amiat presero la strada della nuova grande discarica del Cidiu, ultimata ed in perfetta efficienza, seguiti nel volgere di pochi minuti da stormi di gabbiani che, seguendone dall'alto il tragitto, si trasferirono anch'essi dal vecchio impianto a quello di Cassagna, salvo tornarsene ogni sera sulle sponde del loro fiume, lo Stura.

La nuova vasca nella discarica di Cassagna (foto 02.01.2010)

6. Un'occasione perduta.

In realtà, nelle intenzioni dei suoi promotori, l'ingresso di Amiat nel capitale di Cidiu e l'ampliamento della discarica di Cassagna dovevano preludere a ben altra ambizione: quella di favorire l'integrazione delle due società, anticipata e

condivisa dalla Assemblea dei Soci nella seduta del 6 Novembre 2007 ([382]): "*L'Amministratore Delegato illustra una proposta di accordo tra AMIAT SpA e CIDIU SpA per l'avvio di un processo di scambio azionario; gli obiettivi dell'accordo sono, da un lato il superamento della emergenza legata alla prossima chiusura di Basse di Stura, anche attraverso la messa a disposizione di volumetrie del nuovo lotto della discarica di Cassagna, dall'altro il raggiungimento di una più stretta integrazione operativa tra le due Società".*

In quella occasione venne anche tracciato un possibile percorso per raggiungere l'obiettivo: "*Il processo potrebbe essere suddiviso in due fasi: la prima prevedrebbe la sottoscrizione da parte di AMIAT di un aumento di capitale riservato del 5%, nella seconda CIDIU potrebbe acquisire dalla Città di Torino azioni AMIAT in permuta di azioni SMAT."* Con l'unanime approvazione della Assemblea venne dato mandato al Consiglio di Amministrazione *"di avviare la prima fase della partecipazione azionaria con AMIAT, consistente nella predisposizione degli atti necessari alla emissione di 209.060 nuove azioni del valore nominale di 1,00 €/cad, riservate ad AMIAT SpA e con esclusione del diritto di opzione riservato ai soci, per un importo complessivo di € 2.305.931,80 incluso il valore di sovrapprezzo azionario"*. Il successivo 20 Dicembre, con atto del Notaio Lattanzio, si provvide all'aumento di capitale da 3,792 m. di € a 4,181 m. di €, aumento sottoscritto da Amiat che entrava dunque in Cidiu con una quota del 5%.

E' difficile comprendere per quale ragione non venne mai dato avvio alla seconda fase, forse per il timore di alcuni Comuni azionisti di Cidiu di dover soccombere dinnanzi ad un socio di quelle potenzialità, interamente posseduto da una città come Torino. In realtà quest'ultima era del tutto disinteressata ad una eventuale estensione dell'egemonia territoriale della propria azienda, essendo alle prese con una operazione ben più rilevante quale quella della realizzazione del termovalorizzatore. Forse nella zona Ovest vennero sottovalutate le possibilità di riposizionamento strategico del Cidiu che, con il 15% delle azioni ([383]), era pur sempre il secondo azionista di un gigante industriale pubblico quale la Smat di Torino, proprio mentre sullo scacchiere c'erano in ballo le azioni di TRM, la società torinese per l'inceneritore, probabilmente anch'esse permutabili con parte di quelle della stessa Smat.

Quella operazione, con più fantasia e meno risorse, riuscì invece ad Acea Pinerolese SpA che, insieme ad Iren Spa e ad Iren Emilia SpA, tramite la società-veicolo Amiat V., nel dicembre del 2012 partecipò alla acquisizione del 49% di

[382]) Estratti della relazione dell'AD all'Assemblea dei Soci.
[383]) Valore nominale di circa 52,9 mln di euro

Amiat, successivamente elevato all'80% nel 2014, a seguito di una ulteriore cessione di quote da parte del Comune di Torino. E così, il disegno di entrare a far parte di un grande soggetto industriale metropolitano anche nel settore dei rifiuti, perseguito per anni dal Cidiu, svanì proprio nel periodo in cui gli si erano presentate le condizioni più vantaggiose.

La discarica di Cassagna rimase in attività fino al 30 Novembre 2015.

CAPITOLO 9

Piano industriale del 2008 ed assetto attuale

1. Il progetto

Il 2° punto dell'odg del CdA del 28 Giugno 2007 recita *"Linee strategiche di sviluppo – discussione e provvedimenti"*, argomento sul quale ci si era informalmente soffermati in alcune precedenti sedute; a 14 anni di distanza dal Piano Ecoplan del 1993 ([384]), il CdA stesso e lo staff della dirigenza avvertivano infatti la necessità di un nuovo Piano industriale che, a partire da una ricognizione aziendale aggiornata, indirizzasse le scelte verso nuove prospettive di sviluppo. Trattandosi di incarico di natura squisitamente fiduciaria, rivolto ad un ristretto numero di società specializzate, fu consultata anche la Società Axteria, dei Dr. Troncatti ed Andreoni, che sottopose la propria ipotesi di studio e l'elenco delle precedenti esperienze nel settore ambientale, maturate in altre aziende di Servizi Pubblici Locali ([385]). Vennero presentati, discussi ed approvati dal CdA gli obiettivi del Piano Strategico e l'approccio proposto per le tre fasi di realizzazione del progetto: analisi della situazione attuale (contesto di riferimento e posizionamento aziendale), definizione del Piano Strategico (vision, indirizzi strategici e azioni/progetti da realizzare) e sviluppo del Business Plan (quantificazione dei fenomeni economico/finanziari e costruzione del relativo modello).

Il gruppo Cidiu aveva consolidato la propria fisionomia di multiutility interamente pubblica e si trovava dinnanzi all'esigenza di razionalizzare il proprio profilo societario soprattutto in vista delle incombenti, ancorché altalenanti, normative sulla privatizzazione dei servizi pubblici. Nel corso degli anni, fin da quando era Consorzio, Cidiu aveva infatti subìto significative trasformazioni, sempre rivolte ad affrontare nuove sfide; altre, ed altrettanto impegnative, si profilavano all'orizzonte e l'Azienda era ben consapevole di doversi attrezzare per affrontarle e mantenere possibilmente inalterato il proprio profilo di multiutility a prevalente controllo pubblico, per lo meno fino ad una eventuale e diversa decisione dei propri soci ([386]).

---

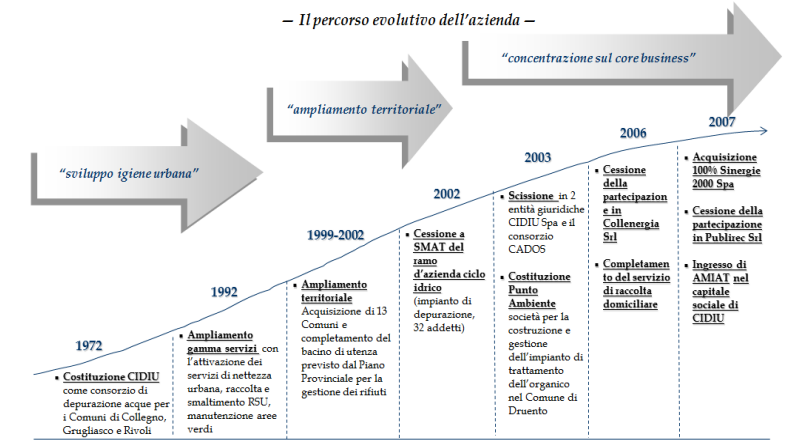
[384]) Cfr. nota 270 cap. 7

[385]) Waste Italia, AMA Roma, AMIAT Torino, AMIU Genova, Vesta Venezia, Quadrifoglio Firenze, Vitalia, ecc.

[386]) Fonte delle schede: Axteria – *Piano strategico del Gruppo CIDIU* – Collegno, Aprile 2008, dal quale sono state attinte soltanto le schede indispensabili a fornire un quadro sintetico della società e delle sue prospettive, tralasciando tutti i capitoli inerenti le analisi del settore rifiuti a livello nazionale e provinciale.

Nell'ultimo decennio lo sviluppo dell'azienda si è basato sull'ampliamento del territorio servito e più recentemente sulla focalizzazione sui servizi ambientali.

– Il percorso evolutivo dell'azienda –



Cidiu SpA *Fonte: elaborazioni Axteria su dati societari* 43 Axteria

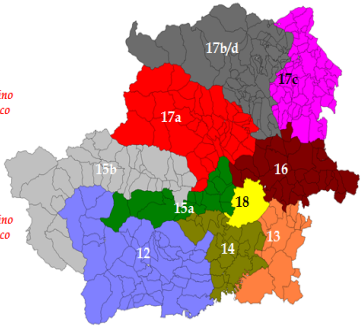
Per avere un quadro sommario della situazione nel 2007 è necessario un breve raffronto con gli altri bacini della Provincia di Torino:

– I bacini territoriali della Provincia di Torino –

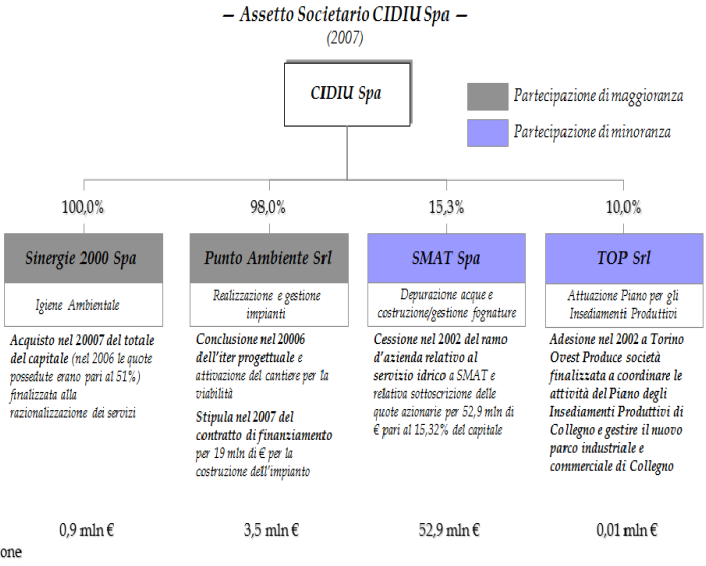
BACINI	CONSORZI	SOC. GESTIONE	N° Comuni	N° Abitanti
•12	ACEA	ACEA Pinerolese	47	146.680
•13	CCS	Appalti op privati	19	116.906
•14	COVAR 14	Appalti op privati	19	250.125
•15a	CADOS	CIDIU	16	220.161
•15b	CADOS	ACSEL ARFORMA	37	83.230
•16	Bacino 16	SETA, op privati	31	248.828
•17a	CISA	SETA, op privati	38	94.166
•17b/d	CCA	ASA	51	78.531
•17c	CCA	SCS	57	109.195
•18	Bacino 18	AMIAT	1	900.955
•Totale Provincia			316	2.248.777

Bacino unico

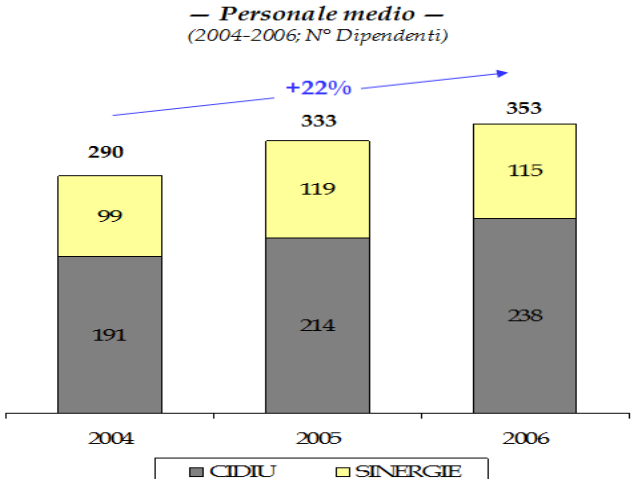
Bacino unico



All'atto dell'avvio della redazione del Piano, l'assetto societario di Cidiu SpA risultava così costituito:

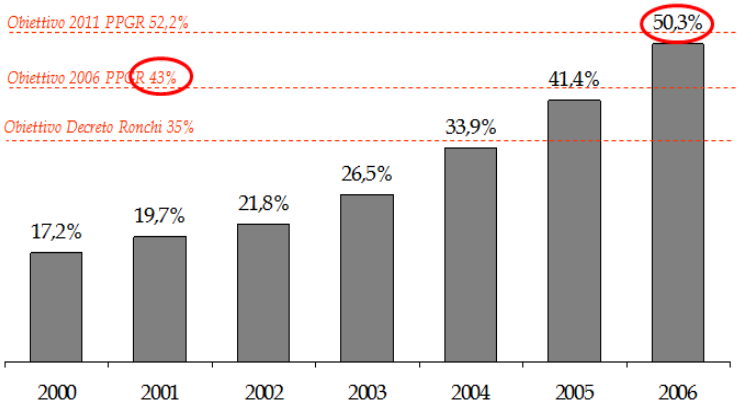


L'organico complessivo era costituito da 353 dipendenti



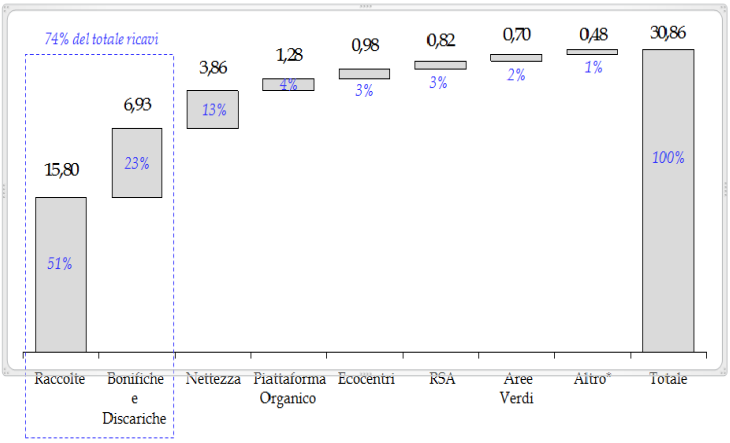
con una crescita dovuta, in quegli anni, alla progressiva estensione delle raccolte "porta a porta", messa in evidenza dall'incremento percentuale delle raccolte differenziate:

– *Trend Raccolta Differenziata di CIDIU* –
(2000-2006, %)



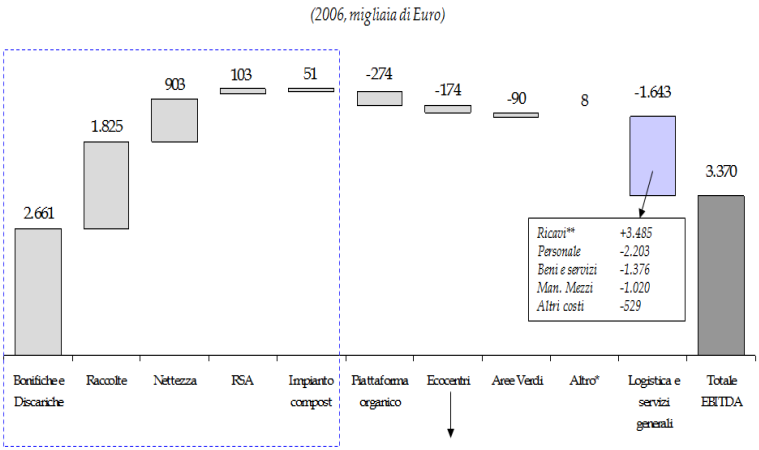
Nel 2006 il valore della produzione del Gruppo Cidiu, pari a 30,86 mln. di euro, era ripartito come segue fra le diverse attività svolte:

– *Valore della Produzione per Area di attività* –
(2006, milioni di Euro)



*) Altro comprende Impianto Compost (317mila €), RUP (82mila €), Impianto Legno (78mila €)
Fonte: elaborazioni Axteria su dati aziendali con ribaltamenti

Il margine operativo lordo (EBITDA), tuttavia, non era positivo per alcune di quelle stesse attività:



Quel Piano prendeva in considerazione alcuni raffronti con altre aziende nazionali che, pur se soltanto indicativi, consentirono una valutazione comparata dell'efficienza di Cidiu:

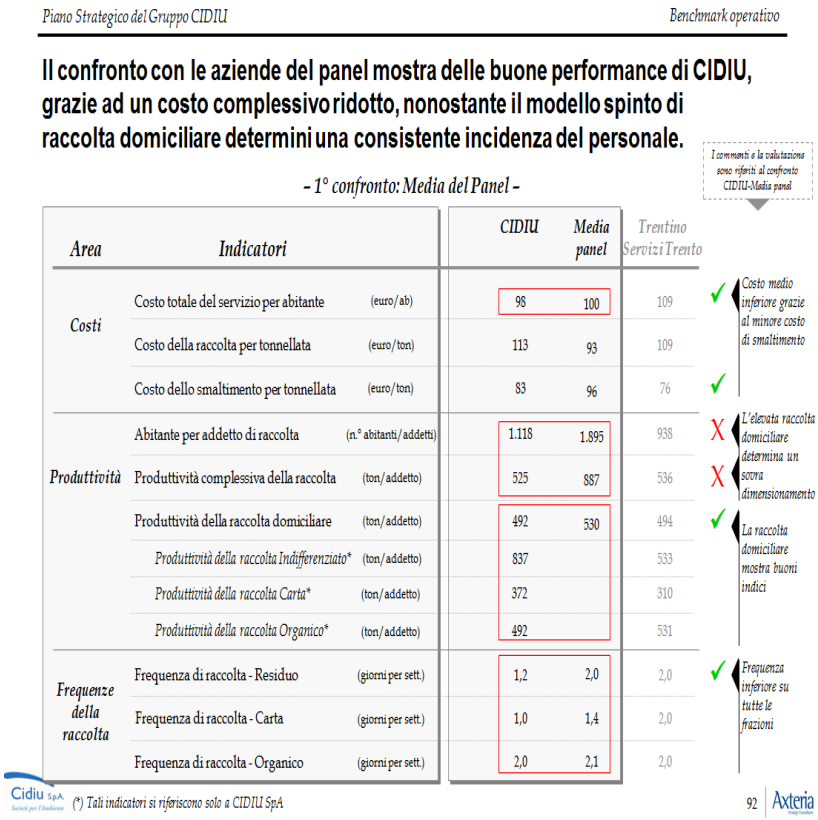
– Le aziende del benchmark –

- **Gruppo Cogeme** Brescia
- **Trentino Servizi** Trento
- **SIB** Brianza
- **SienAmbiente** Siena
- **TESA** Piacenza
- **AEM** Cremona
- **EGEA** Cuneo

■ *I risultati evidenziati nelle successive slide devono essere considerati "**indicativi**" in quanto le informazioni ottenute da documenti pubblici (bilanci, ecc.) e/o da interviste con i responsabili delle singole aziende talvolta non consentono di avere dati totalmente omogenei.*

La nostra azienda risultò essere quella che aveva maggiormente sviluppato le raccolte domiciliari, in raffronto ad altre società che adottavano sistemi misti stradali con indici di produttività per addetto ovviamente più vantaggiosi; d'altra parte il "porta a porta" era considerato il metodo più efficace per raggiunge-

re gli obbiettivi regionali di raccolta differenziata. La diversa concentrazione demografica di ciascun territorio costituiva, inoltre, una variabile significativa sulla produttività espressa in kg/addetto di rifiuti raccolti nell'arco della giornata lavorativa



Piano Strategico del Gruppo CIDIU — *Benchmark operativo*

Il confronto con le aziende del panel mostra delle buone performance di CIDIU, grazie ad un costo complessivo ridotto, nonostante il modello spinto di raccolta domiciliare determini una consistente incidenza del personale.

I commenti e la valutazione sono riferiti al confronto CIDIU-Media panel

- 1° confronto: Media del Panel -

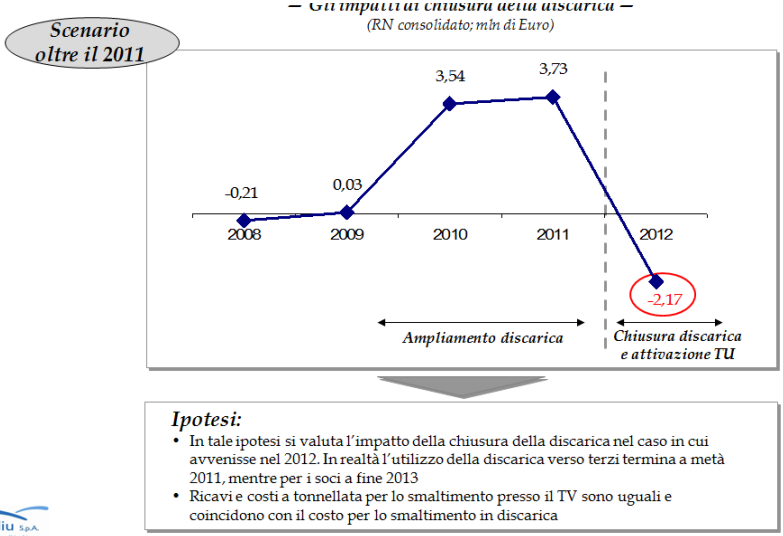
Area	Indicatori		CIDIU	Media panel	Trentino Servizi Trento	
Costi	Costo totale del servizio per abitante	(euro/ab)	98	100	109	✓ Costo medio inferiore grazie al minore costo di smaltimento
	Costo della raccolta per tonnellata	(euro/ton)	113	93	109	
	Costo dello smaltimento per tonnellata	(euro/ton)	83	96	76	✓
Produttività	Abitante per addetto di raccolta	(n.° abitanti/addetti)	1.118	1.895	938	X L'elevata raccolta domiciliare determina un sovra dimensionamento
	Produttività complessiva della raccolta	(ton/addetto)	525	887	536	X
	Produttività della raccolta domiciliare	(ton/addetto)	492	530	494	✓ La raccolta domiciliare mostra buoni indici
	*Produttività della raccolta Indifferenziato**	(ton/addetto)	837		533	
	*Produttività della raccolta Carta**	(ton/addetto)	372		310	
	*Produttività della raccolta Organico**	(ton/addetto)	492		531	
Frequenze della raccolta	Frequenza di raccolta - Residuo	(giorni per sett.)	1,2	2,0	2,0	✓ Frequenza inferiore su tutte le frazioni
	Frequenza di raccolta - Carta	(giorni per sett.)	1,0	1,4	2,0	
	Frequenza di raccolta - Organico	(giorni per sett.)	2,0	2,1	2,0	

Cidiu SpA Società per l'Ambiente (*) *Tali indicatori si riferiscono solo a CIDIU SpA*

92 Axteria

Sul finire del 2007 si era già consapevoli dell'imminente accordo con Amiat che avrebbe portato ingenti risorse economiche al gruppo Cidiu, ma si era altrettanto consapevoli che quel gettito (oltre 3 mln di euro netti all'anno) era limitato nel tempo e si sarebbe esaurito entro pochi anni, con l'entrata in funzione dell'inceneritore del Gerbido cui erano fra l'altro destinati anche i rifiuti del bacino del Cidiu stesso. Il piano di Axteria affrontò anche quella prospettiva, con risultati allarmanti; le discariche, così come era avvenuto in passato con il depuratore di Collegno, avevano sempre compensato le perdite di altri servizi,

in particolare dei servizi generali e della logistica, se non addirittura delle raccolte in anni precedenti, e le previsioni sul RN (reddito netto) dopo la chiusura definitiva di Cassagna non erano affatto ottimistiche:



Con il dirottamento dei rifiuti di Torino e del Cados verso l'inceneritore si profilava, già nel 2012, un passivo di bilancio pari a 2,17 milioni di euro ([387]), né era possibile negli anni precedenti utilizzare i margini della discarica per eventuali accantonamenti, a sollievo di quella perdita, poiché quei margini servivano ad onorare i ratei del mutuo acceso per la costruzione dell'impianto di Punto Ambiente. Fra i principali scopi del Piano c'era, inoltre, quello di individuare un assetto societario del Gruppo tale da poterne gestire separatamente le trasformazioni dettate dalle norme sulle liberalizzazioni, senza esporre la cospicua partecipazione in SMAT al rischio di una sua parziale privatizzazione, essendo l'ambito dell'acqua pubblica escluso da qualsiasi ipotesi di presenza privata.

In base all'analisi della dotazione impiantistica presente nella provincia di Torino, vennero individuati i settori deficitari e le conseguenti opportunità offerte dal mercato, con le relative ipotesi per incrementare le attività industriali

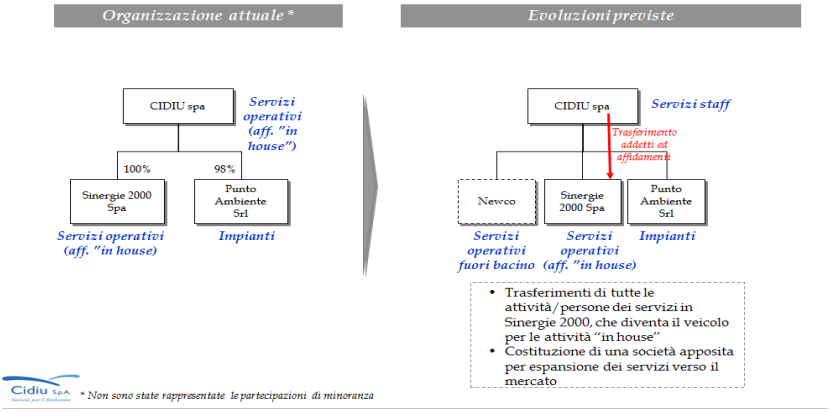
[387]) In realtà la discarica di Cassagna rimase in attività fino al 30 Novembre 2015 per far fronte sia alla ultimazione dei lavori sia alla fase di rodaggio e di completa messa a regime dell'impianto di TRM, rivelatisi più problematici di quanto preventivato.

dell'azienda e mitigare l'effetto negativo della chiusura della discarica sul conto economico:

- smaltimento degli RSA ([388]);
- piattaforma per il trattamento dei materiali riciclabili, vetro, carta ([389]);
- bonifica di terre contaminate;
- trattamento delle terre da spazzamento ([390]);
- entrata in funzione di Punto Ambiente e della sua discarica di servizio;
- costruzione di un impianto energetico a biomasse;
- interventi di razionalizzazione per ridurre le spese ed il personale.

Sotto il profilo della struttura societaria, il primo e più naturale suggerimento fu quello di unificare sotto una sola società i servizi di raccolta eseguiti da Cidiu Spa e da Sinergie 2000, da pochi mesi interamente acquisita; Punto Ambiente avrebbe mantenuto la propria fisionomia di società interamente controllata e venne altresì suggerita la creazione di una new-co rivolta ai servizi per i privati e alla valorizzazione del rifiuto riciclabile.

— Evoluzioni del modello organizzativo societario —



[388]) I Rifiuti Speciali Assimilati provengono da attività artigianali, industriali e commerciali, non rientrano nella categoria dei rifiuti pericolosi e sono assimilati agli urbani; vengono sottoposti a cernita e valorizzazione delle frazioni riciclabili.

[389]) In questi casi, sono redditizie anche le operazioni di transfert per altri bacini, allo scopo di fare massa unica e spuntare prezzi più convenienti sui rispettivi mercati.

[390]) I rifiuti da spazzamento stradale sono considerati rifiuti speciali e devono essere smaltiti in discariche autorizzate.; dalla loro bonifica e trattamento possono invece essere ricavati materiali riciclabili nell'ingegneria civile.

In sede di formulazione di quelle ipotesi non era stato purtroppo possibile prevedere i problemi che avrebbero afflitto la conduzione ed il funzionamento dell'impianto di compostaggio di Punto Ambiente, concepito come una risorsa ed al contrario rivelatosi, nella sua gestione, come un investimento ad elevato rischio per la stessa società madre; né, tanto meno, era prevedibile il suo stesso sequestro da parte della Autorità giudiziaria, su segnalazioni dell'Arpa Piemonte e degli ispettori del Servizio Ambientale della Provincia di Torino. Ma questa è un'altra storia alla quale è dedicato il capitolo successivo.

2. Cidiu Servizi SpA

Nel corso dello stesso 2008 venne dato corso all'indicazione di dar vita alla nuova società che avrebbe accorpato i servizi di raccolta e spazzamento, con i relativi atti deliberativi ([391]) propedeutici alla nascita di Cidiu Servizi SpA, nonché al conferimento del personale e dei mezzi di Cidiu SpA e di Sinergie 2000. Il 1° Gennaio 2009 veniva costituita così la controllata Cidiu Servizi SpA, intestataria altresì dei contratti di servizio "in house" sottoscritti con Cados e dei relativi introiti, chiamata soprattutto a non dipendere più finanziariamente dalla società madre quanto, piuttosto, a farla partecipe dei propri eventuali utili. Un obiettivo non di poco conto per un segmento operativo abituato ad agire, come abbiamo visto dai bilanci precedenti, sempre sotto l'ombrello di Cidiu Spa, delle sue molteplici attività industriali, delle sue solide basi finanziarie e del suo consolidato credito fiduciario da parte delle banche. La parte "povera" del gruppo, quella cioè tartassata da magri contratti di servizio e da costi fissi incomprimibili (salari, stipendi, carburanti, manutenzioni, parco macchine, utenze, ecc.) veniva a trovarsi allo scoperto, con tutte le sue debolezze ma anche con tutte le relative possibilità di efficientamento.

Fra le varie ipotesi, fu ripreso in esame il progetto della estensione della base territoriale di riferimento, già perlustrata molti anni prima, attraverso accordi con altri consorzi o con altri Comuni. Proprio in quei mesi il Sindaco di Venaria, Pollari ([392]), aveva visitato le sedi operative di Cidiu SpA, incuriosito dalle tecnologie adottate dall'azienda per la raccolta meccanizzata dei rifiuti, con automezzi ad alta automazione. Venaria faceva parte del bacino di Seta e la migrazione in un altro Consorzio avrebbe richiesto variazioni normative e di programmazione che chiamavano in causa la Provincia, le sue autorizzazioni, la condivisione da parte di entrambi i Consorzi e delle due diverse Assemblee, con i relativi atti: un percorso irto di ostacoli e di difficoltà burocratiche cui si aggiunse la mancata conferma del Sindaco Pollari alle elezioni di fine Marzo 2010.

[391]) Verbale Assemblea Cidiu SpA in data 16.12.2008

[392]) Nicola Pollari, Sindaco di Venaria Reale dal 03.04.2005 al 28.03.2010

Non passò tuttavia molto tempo prima che il nuovo Sindaco, Giuseppe Catania, convocasse i vertici del Cidiu, interessato soprattutto ai risparmi ventilati in alcuni preventivi sommari già presentati dall'azienda alla precedente Amministrazione: una riduzione di circa 600 mila euro su un contratto di 3,6 milioni non era poca cosa. Il Comune chiese di approfondire quelle ipotesi e ridiede vita alle iniziative necessarie presso gli organi consortili e provinciali per la sua uscita dal Bacino Nord e la confluenza in quello governato dal Cados.

Cidiu giocava le proprie carte su un parco automezzi moderno ed efficiente, sull'impiego di quel parco per 12 ore diurne in doppi turni di raccolta e spazzamento, sulla raccolta mista domiciliare e stradale, quest'ultima per plastica e vetro, con i modernissimi mezzi automatizzati Easy della società Nord Engineering ([393]), e sulla diffusione di isole ecologiche interrate, brevettate da quella stessa società e finanziate anche dalla Regione Piemonte. Nessuno è profeta in patria e l'ingresso di un Comune di circa 38.000 abitanti venne osteggiato anche all'interno dell'Assemblea di Cidiu da parte di alcuni Comuni che, ben consapevoli delle consolidate agevolazioni di cui beneficiavano, temevano di dovervi rinunciare per far fronte al contratto del nuovo arrivato, considerato a priori sottostimato e ad alto rischio. A consuntivo i conti dimostrarono il contrario, con un buon equilibrio economico per l'azienda e per il Comune che aveva per altro beneficiato di una riduzione sensibile del canone rispetto alla precedente gestione, così come gli era stato promesso.

Condivise le decisioni, gli atti vennero assunti in tempi relativamente brevi: nel corso del 2010 ATO-R e Provincia autorizzarono la modifica della perimetrazione dei due bacini contigui e i due rispettivi Consorzi agirono con le deliberazioni di loro competenza, fino alla decisione conclusiva assunta dall'Assemblea dei Soci di Cidiu SpA il 22 Gennaio 2011: *"Ingresso del Comune di Venaria nel Bacino 15A: acquisizione quote azionarie mediante capitalizzazione riservata (art. 2441 CC) ed estensione del servizio di igiene ambientale con modalità in-house".* I 16 dipendenti di Seta Spa assegnati alla sede di Venaria vennero assunti da Cidiu Servizi e la mattina di Lunedì 2 Maggio iniziarono a circolare per le strade di quel Comune i mezzi con le insegne della nuova Società, rientrati nelle sedi 48 ore prima ancora con le vecchie insegne.

[393]) http://www.nordengineering.com/

CAPITOLO 10

L'impianto di Punto Ambiente

1. Dal progetto alla gara d'appalto

Interamente controllata da Cidiu Spa, Punto Ambiente srl nacque per provvedere alla costruzione e gestione della *"piattaforma polifunzionale"* contemplata nel piano Ecoplan del 1993 (cfr. nota 283 cap. 7). Quell'impianto doveva corrispondere, in origine, ai sistemi di raccolta e smaltimento in uso all'epoca, quando la raccolta differenziata dei rifiuti domestici non aveva ancora assunto l'odierna forma del "porta a porta" ed era limitata a poche distinte merceologie, per lo più abbinate, raccolte con il sistema stradale. L'orientamento prevalente era infatti quello di procedere alla selezione e separazione dei rifiuti stessi in appositi impianti posti a valle delle raccolte, come tuttora avviene in molti paesi europei ove i sistemi di raccolta sono diversificati in base all'impiantistica di trattamento e cernita disponibile in zona. Nel nostro caso erano previste linee di selezione per separare, appunto, il cosiddetto rifiuto indifferenziato da quello organico, destinati rispettivamente alla discarica di servizio ed al compostaggio, in conformità alle direttive comunitarie che ormai sanzionavano sempre più pesantemente lo smaltimento della FORSU ([394]) in discarica. All'epoca, anche nella provincia di Torino le procedure di raccolta e trattamento erano ancora "in divenire" e soltanto qualche anno dopo sarebbe prevalsa la scelta della raccolta differenziata "porta a porta", con le cinque frazioni ormai ben note, fra le quali anche quella dell'organico stesso; era inevitabile, quindi, che il progetto originario dell'impianto del Cidiu, ben prima della sua approvazione e dell'avvio dei lavori, sarebbe stato comunque sottoposto a modifiche ed adeguamenti, in conformità con la nuova tendenza.

La procedura di indagine per la scelta del sito, destinato anche alla discarica di servizio, venne avviata nel 2000 dall'Assemblea Consortile del Cidiu ([395]) e, in seguito a bando pubblico, fu scelta un'area nel territorio del Comune di Druento, al confine con Pianezza ed in prossimità della discarica di Cassagna, appartenente alla medesima società. Come abbiamo visto, con quei privati era in atto una proficua collaborazione già da diversi anni e, nel corso delle trattative per l'acquisto di quell'area, emerse la possibilità di evitarne l'acquisizione stessa e di stipulare accordi di collaborazione societaria; Cassagna offriva infatti le garanzie richieste e possedeva altresì i requisiti necessari, operando i suoi soci nei

[394]) Acronimo tecnico: Frazione Organica del Rifiuto Solido Urbano.

[395]) Verbale AC n. 5 del 8.05.2000: *"Localizzazione impianti di smaltimento rifiuti - Analisi della situazione – Individuazione siti"*

settori del movimento terra, della cave, dell'igiene urbana e dei rifiuti. Venne assunta la decisione dar vita ad una società mista di capitali, sotto forma di società a responsabilità limitata a maggioranza pubblica, con lo scopo sociale di *"realizzare un impianto di selezione e compostaggio e la discarica dei residui derivanti dall'impianto"* ([396]), ed il relativo progetto definitivo fu successivamente approvato con delibera del CdA del 16.12.2002 ([397]).

Ricevuto il mandato a procedere ([398]), il Cda predispose gli atti per la formazione della società mista, sottoposti all'Assemblea Consortile nelle successive sedute del 17 e 19 Dicembre 2003 ([399]) e rinviati a successive discussioni; il Collegio Sindacale aveva infatti mosso riserve sulla contestualità della scelta del sito e del partner, sollevando l'eventuale contrasto con l'art. 113 del T.U. n. 267 del 18.07.2000 in materia di procedure, ed ottenendo la sospensione di ogni provvedimento. Per superare quelle difficoltà venne deciso di introdurre, negli atti costitutivi della nuova società, alcune opzioni che contemplavano sia la possibilità di una acquisizione diretta di tutta l'area da parte di Cidiu, sia un ulteriore rinvio del riconoscimento di quel privato quale partner operativo nella società stessa ([400]). Queste clausole, assunte anche per scongiurare il pericolo della ormai prossima decadenza della autorizzazione provinciale, e soprattutto le riserve emerse in seno a Cidiu, allarmarono tuttavia i tre soci della Soc. Cassagna, alla loro prima esperienza di partenariato misto, facendo loro nascere il sospetto che un socio pubblico, sottoposto a pesanti vincoli normativi e burocratici, chiamato a rispondere degli atti sia al proprio interno sia nel variegato

---

[396]) Verbale AC n. 17 del 24.10.2000: *"Impianti di smaltimento rifiuti – Individuazione forma di gestione – Scelta del socio"* – La scelta del socio e della forma societaria avvenne ai sensi dell'art. 22 della Legge 12/90 e degli artt. 113 e 116 del Dlgs 18 agosto 2000 n. 267 *"Nuovo Testo Unico degli Enti Locali".*

[397]) Atto n. 90: *"Impianto di selezione dei rifiuti solidi urbani con digestione anaerobica della frazione organica e connessa discarica di servizio da realizzare in loc. Cascina Commenda del Comune di Druento. Approvazione progetto e integrazioni"*

[398]) Verbale AC del 31.10.2003 punto 3 con il quale veniva dato al CdA mandato per *"proseguire nella costituzione della nuova società e nella realizzazione del relativo impianto approvando il piano finanziario e demandando al Presidente l'individuazione degli amministratori di spettanza del CIDIU S.p.A. da individuarsi tra gli attuali componenti il consiglio di amministrazione del CIDIU S.p.A. stesso".*

[399]) Verbale CdA del 14.10.2003 punti 2 e 3: "*Punto Ambiente s.r.l.: Statuto e Patti Parasociali - Convenzione tra CIDIU e Punto Ambiente"*

[400]) Verbale della Giunta Provinciale n. 27 del 08/07/03: *"Costruzione dell'impianto di selezione dei RU con digestione anaerobica della frazione organica ed annessa discarica di servizio in Comune di Druento- località Commenda"*

contesto degli organi di vigilanza, probabilmente non era compatibile con la conduzione, più dinamica e snella, di una "impresa privata" quale erano abituati. Raggiunto l'accordo sul valore dell'area, alla fine del 2004 e senza frapporre ostacoli decisero di sfilarsi da quella operazione e di cedere il controllo della costituenda s.r.l. interamente al Cidiu.

Oltre alle linee per la separazione meccanica e manuale dei rifiuti, l'impianto era previsto a *"digestione anaerobica"*, con fermentazione dell'organico in assenza d'aria all'interno di un grande silo in acciaio (digestore) e produzione di gas-metano utilizzabile per le esigenze energetiche interne. In una successiva fase del ciclo, estratto dal silos, il digestato veniva sottoposto a compostaggio attraverso la maturazione *"aerobica"*, cioè in presenza di aria, all'interno di biocelle di essicazione, con la produzione finale di un materiale stabilizzato definito *"ammendante compostato",* destinato all'impiego in agricoltura; costo complessivo previsto, circa 48 milioni di euro ([401]). Due gare bandite per ottenere il mutuo andarono tuttavia deserte e le contrattazioni dirette, avviate con alcuni istituti di credito, allarmarono la società per le condizioni e le clausole di garanzia richieste, quali ad esempio le fidejussioni da parte dei Comuni soci, pur in presenza di una società madre ampiamente capitalizzata ([402]).

L'Azienda preferì quindi orientarsi verso un progetto tecnologicamente meno evoluto ma finanziariamente sostenibile con le sole proprie forze, anche perché, per quanto sollecitata, la Regione Piemonte non aveva ritenuto di includere quell'iniziativa nei contributi comunitari a sua disposizione, né in conto interessi né, tanto meno, in conto capitale, neppure attraverso la sua società finanziaria Finpiemonte. Come abbiamo visto, già dai primi anni del 2000 prevaleva ormai su larga scala un generale orientamento verso la raccolta domiciliare separata anche dei rifiuti organici, che avrebbe fatto decadere la necessità di disporre, nell'impianto in progetto, di una sezione destinata alla cernita dello stesso organico. Venne deciso di trasformare quel progetto da *"anaerobico"* ad *"aerobico"*, aumentando il numero delle biocelle originariamente destinate alla maturazione del digestato, per dedicarle tutte al trattamento del rifiuto organico tal quale, ovvero alla cosiddetta "bioessicazione" in presenza di aria insufflata da pavimento al loro interno. In realtà si trattava dello stralcio sia della sezione anaerobica, rinviata ad una possibile quanto ipotetica seconda fase, sia delle linee di separazione e cernita, considerate non più necessarie. Senza compro-

[401]) Verbale CdA Punto Ambiente del 29.08.2005

[402]) Nella finanza pubblica, la fidejussione costituisce un onere da iscrivere nel bilancio dell'ente fidejussore e ne riduce, per tutta la sua durata, la capacità di indebitamento a scapito, nel caso di un Comune, di altri investimenti.

mettere le finalità dell'impianto, oltre alle linee di separazione questa scelta rendeva quindi superfluo anche il grande silo anaerobico che, fra motorizzazione per il rimescolamento rotatorio del digestato, materiali inossidabili anticorrosione, impiantistica idraulica di servizio, impiantistica per la gestione e il reimpiego del gas-metano, canalizzazioni di scolo delle acque fino al depuratore della Smat (ex-Cidiu), nel progetto originario assorbivano una cospicua fetta di spesa. Il costo venne in tal modo più che dimezzato e ridotto a circa 20 milioni di euro, scesi ulteriormente a 17 in sede di gara d'appalto.

L'abbandono temporaneo della soluzione originaria fu tuttavia una decisione controversa fra gli amministratori di Cidiu, recriminata da coloro che vi si erano opposti allorchè, entrato in funzione, l'impianto iniziò a manifestare problemi di emissione di odori sgradevoli. In particolare il consigliere di Cidiu SpA e presidente di Punto Ambiente Franco Miglietti, già Sindaco di Collegno negli anni dal 1989 al 1995, aveva difeso la sostenibilità economica del progetto anaerobico originario grazie al gettito previsto dalla discarica di servizio, compresa in quel progetto ma rinviata, anch'essa, alla 2a fase. Alla realizzazione di questa fase si continuò comunque a lavorare e nel 2009 furono avviate trattative con la Casa della Divina Provvidenza, proprietaria di un lotto di terreno confinante con Punto Ambiente, per potervi installare, in futuro, il silos anaerobico e l'impiantistica complementare; compromesso e acquisto dell'area vennero perfezionati nel 2010. Lo stesso Miglietti aveva inoltre intenzione di sfruttare le ampie superfici della copertura dei padiglioni con l'installazione di un sistema di generazione solare di energia elettrica, anch'esso a conforto del bilancio della società.

Cidiu era ben consapevole che il risultato economico di quel progetto era il punto dolente di tutta l'iniziativa; l'unica fonte di margine non poteva infatti che essere la tariffa di trattamento da applicare ai Comuni, considerando del tutto irrisorio il gettito derivante dalla vendita del compost. Ancorché di natura commerciale, l'iniziativa era soprattutto di interesse pubblico e, dunque, spettava agli enti pubblici garantirne il pareggio di bilancio e la sostenibilità economica, senza per questo infierire sulla tariffa finale a carico dell'utenza. Per poter raggiungere quell'obiettivo occorrevano pertanto un dimensionamento adeguato dei reparti di lavorazione e grandi quantità di materiale da trattare, reperibili soltanto in un bacino di utenza ben più vasto di quello del Cidiu stesso, tenuto altresì conto che il tema dello smaltimento dell'organico era comunque di rilevanza generale nella provincia di Torino ([403]). Il divieto di smaltire la FORSU

[403]) CdA di Cidiu del 23/01/2006, punto 1 all'odg: Incontro con il Consiglio di Amministrazione della Società Punto Ambiente S.r.l.: *"Non si comprenderebbe, altrimenti, per*

nelle discariche e di destinarla esclusivamente al compostaggio, sia industriale sia domestico, avrebbe potuto dunque essere una garanzia per un investimento in quel settore. Tuttavia, per quanto priva di un qualsiasi valore intrinseco di natura commerciale, essendo raccolta separatamente come le altre frazioni destinate al recupero ed alla *"valorizzazione*" (intendendosi per tale il commercio di un prodotto di valore pressocchè nullo), la frazione organica non poteva essere gestita in regime di privativa pubblica come avveniva ed avviene tutt'oggi per i rifiuti destinati allo smaltimento, in discarica o nei termovalorizzatori ([404]). In quegli anni, inoltre, non era ancora chiaro se l'inceneritore del Gerbido, previsto e realizzato a "griglia mobile", sarebbe stato autorizzato o meno al trattamento della FORSU attraverso una fase di pre-essicazione; questa ipotesi, poi scartata poiché più inquinante di quella definitiva, avrebbe infatti reso superfluo l'impianto di Punto Ambiente.

Per quanto non previsto dalla normativa in vigore all'epoca, Provincia e ATO-Rifiuti operarono affinché il trattamento della frazione umida avvenisse in forma analoga alla privativa pubblica, secondo una pianificazione predisposta dall'ATO stessa per tutti i Comuni che avessero aderito a questa formula, individuando negli impianti esistenti (Amiat di Borgaro e Acea di Pinerolo) ed in quelli in progetto (Punto Ambiente) quelli destinati a trattare l'organico prodotto nel territorio provinciale ([405]). Anno per anno vennero così pianificati i flussi verso quegli impianti e la gestione diretta delle eccedenze, coordinata dall'ATO stessa, verso altri impianti extra-territoriali, con compensazioni tali da garantire lo stesso costo a tutti i Comuni della Provincia; soltanto il consorzio Covar (bacino 14) non volle aderire, preferendo andare a gara.

Nella seduta congiunta dei CdA della controllante e della controllata, svoltasi il 15 maggio 2006, vennero nuovamente approfondite le modifiche tecniche da apportare al progetto, alla luce di uno studio redatto dai proff. Vanni e Ragazzi che illustrarono le tre diverse opzioni:

---

quale ragione il CIDIU stesso dovrebbe farsi carico della costruzione di un impianto di rilevanza metropolitana, assumendosene tutti i rischi e senza una giusta contropartita" (intervento dell'AD Lo Bue, estratto dalla discussione).

[404]) Soltanto recentemente la Regione Piemonte, con la L.R. 10 gennaio 2018, n. 1 *"Norme in materia di gestione dei rifiuti e servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alle leggi regionali 26 aprile 2000, n. 44 e 24 maggio 2012, n. 7"* all'art 7 ha incluso gli impianti per il trattamento dei rifiuti organici fra quelli a tecnologia complessa, sottoposti alla pianificazione regionale e dunque suscettibili di essere gestiti in regime di privativa pubblica.

[405]) All'impianto di Punto Ambiente venne assegnata una quota pari a 45 mila tonnellate/anno

- impianto con il biodigestore *anaerobico*, progetto già approvato dalla Provincia;
- impianto *anaerobico* in biocelle, con tecnologia olandese;
- impianto a maturazione *aerobica* in biocelle.

A differenza dei primi due, in assenza di produzione di biogas il terzo metodo non contemplava la produzione di energia ma consentiva minori costi di investimento e di manutenzione, e dunque anche una tariffa di trattamento inferiore, oltre che una maggiore e più sperimentata funzionalità. Nel caso della cosiddetta *tecnologia olandese* c'era inoltre il rischio rappresentato dall'alta infiammabilità del gas-metano libero, prodotto nell'aria all'interno delle stesse biocelle, non gestibili quindi in piena sicurezza ([406]). Investita della decisione, l'Assemblea dei Soci di Cidiu Spa approvò le modifiche ed il piano finanziario del nuovo impianto ([407]), dando mandato agli organi delle due società di procedere con la terza ipotesi. Per reperire il finanziamento necessario, Cidiu fu chiamato ad iscrivere pegno su parte delle proprie azioni Smat e finalmente, il 28 Febbraio 2007, venne approvato il bando di gara per la realizzazione dell'impianto di bioessicazione di Punto Ambiente ([408]).

Fino a quel momento l'Azienda aveva potuto avvalersi delle competenze maturate sull'argomento da uno dei suoi migliori quadri tecnici in servizio da molti anni, il Geom. Gian Carlo Giordano, che purtroppo sarebbe venuto improvvisamente a mancare dopo pochi mesi. Oltre che sotto il profilo umano, ben più doloroso, quella perdita fu significativa anche per la conduzione del cantiere, senza più il quadro aziendale depositario di gran parte delle competenze tecniche maturate in quella materia ed in particolare su quel tipo di impianto, quadro destinato fra l'altro a diventarne in futuro il dirigente tecnico. Anche il direttore di Cidiu, l'Ing. Mario Maggiorotto, era andato in pensione alla

[406]) Ulteriori approfondimenti avvennero nelle sedute del CdA del 1 e del 6 Settembre 2006, con la conferma delle determinazioni assunte e della sostanza dei mandati conferiti ai presidenti sia di Cidiu sia di Punto Ambiente

[407]) Seduta del 11.09.2006

[408]) Il dettaglio del progetto esecutivo, la sua validazione certificata da una società specializzata, la nomina delle varie figure inerenti la direzione lavori, il responsabile della sicurezza, i direttori operativi di cantiere, il collegio dei collaudatori in corso d'opera, il responsabile amministrativo ed il responsabile di procedimento indussero il CdA di Punto Ambiente verso una gara al "massimo ribasso" anziché verso quella cosiddetta della "offerta tecnicamente più vantaggiosa", procedura che avrebbe consentito di valutare, in sede di gara, le varianti migliorative tecniche proposte dalle ditte partecipanti, a prescindere dall'offerta economica.

fine del 2006 e, per quanto chiamato nel collegio di direzione lavori della nuova opera, non faceva più parte dello staff aziendale, sostituito dal nuovo direttore Ing. Marco Rossi. Le risorse professionali, comunque, non mancavano all'interno dell'azienda: dirigenti amministrativi e finanziari, ingegneri, biologi, quadri intermedi. Se un appunto dev'essere semmai mosso per le successive disavventure di Punto Ambiente, è proprio quello di aver sottovalutato quelle risorse interne e di aver fatto, al contrario, troppo affidamento su quelle dell'impresa appaltatrice.

2. Costruzione, gestione e sequestro dell'impianto

La gara venne vinta dalla Soc. Secit di Perugia ed i lavori, iniziati nei primi mesi del 2007, vennero ultimati due anni e mezzo dopo, nel 2009, con una inaugurazione che vide il vasto corridoio, su entrambi i lati del quale si affacciavano le 18 biocelle, trasformato in un grande buffet offerto dalla società costruttrice. I problemi non tardarono a manifestarsi, in primo luogo per la qualità del materiale conferito nei cassonetti dell'organico ove veniva gettato di tutto: lattine, bottiglie, padelle, cuscini, piccoli elettrodomestici, contenitori di plastica, giocattoli, utensili da cucina, piatti, bicchieri, barattoli di vernice e quant'altro la più fervida fantasia può lasciare immaginare ([409]). Il problema principale era comunque costituito dai sacchetti di plastica, scrupolosamente chiusi con doppio nodo, che dovevano essere aperti con un trituratore meccanico e che accompagnavano l'organico per tutta la durata del trattamento aerobico (18 giorni in biocella), intralciando l'efficacia dell'aria insufflata dagli ugelli a pavimento, per essere eliminati nel locale di vagliatura soltanto dopo il ciclo completo di bioessiccazione.

Conferimenti impropri accantonati all'interno dell'impianto di Punto Ambiente

[409]) Documentazione fotografica raccolta da Cidiu e Punto Ambiente.

La maturazione aerobica e quella anaerobica sono separate da un sottile confine: in sintesi si può dire che in presenza d'aria prevalgono i microrganismi di quella aerobica, mentre in sua assenza, anche discontinua o sparsa nei cumuli, prevalgono quelli anaerobici, altrimenti definibili "putrescenti", con gli inconvenienti odorigeni connessi. E' pur vero che l'aria ammorbata veniva estratta con un complesso sistema di aspirazione e filtrata sia nei filtri chimici sia in quello biologico, posto sul tetto dello stabilimento, ma è altrettanto vero che una cattiva conduzione delle biocelle, dei sistemi di ventilazione e di aspirazione, dei filtri e del biofiltro, costringevano a riprocessare cumuli interi di materiale semi-putrescente, intasando tutti i diversi reparti dell'impianto e riducendone anche la capacità lavorativa.

La gara d'appalto aveva previsto un periodo di conduzione diretta da parte dell'impresa costruttrice, con un proprio direttore tecnico ed altri profili intermedi, nonché con il relativo personale operativo. Questo periodo di gestione avrebbe dovuto consentire di mettere a regime l'impianto e verificarne la funzionalità in ogni sua parte, in attesa del collaudo finale da parte del collegio di tecnici esterni che, incaricati anche del "collaudo in corso d'opera", avevano operato fin dall'inizio dei lavori. Non mancarono, per tutta la sua durata, contestazioni, controdeduzioni, lettere, sanzioni, incontri, sopralluoghi diurni e notturni, proteste pubbliche, controlli di Arpa e tecnici della Provincia, concitate riunioni degli organi tecnici, amministrativi e di governo di Cidiu e Punto Ambiente, che tuttavia produssero, di semestre in semestre, la sostanziale e controversa proroga della gestione dell'impianto in capo alla società costruttrice, incapace di porre rimedio ai molteplici inconvenienti che si manifestavano in ogni fase del ciclo di compostaggio.

Altro inconveniente era rappresentato dal vetro: se le lattine, la plastica ed altri corpi estranei più consistenti potevano essere intercettati dai grandi vagli rotanti cui il compost veniva sottoposto prima di diventare "prodotto finito", il vetro delle bottiglie e dei bicchieri (sottoposto a fasi di lavorazione che contemplavano l'impiego di trituratori meccanici per la miscelazione dell'organico, grandi pale gommate per la movimentazione dei cumuli, nastri trasportatori, vagli vibranti e quant'altro), non poteva che essere ridotto in piccoli frammenti, tali da poter sfuggire ad una vagliatura compatibile con il prodotto da trattare. La questione del vetro nel compost nasce, probabilmente, con i primi ammendanti compostati di origine urbana impiegati in agricoltura che, sparsi sui campi, con lo scintillio delle schegge di vetro al sole davano un aspetto considerato sgradevole ai terreni appena fertilizzati; vennero dunque emanate norme che ne limitavano la percentuale ammissibile, considerandolo come una "sostanza inquinante". Va da sé che il vetro non è sicuramente tossico, se si tiene conto

che è un composto stabile ed amorfo del silicio (prevalentemente SiO_2), e che i silicati (argille, sabbie, marne, roccia madre, scheletro dei terreni agrari, ecc.) costituiscono il 70-80% della crosta terrestre. E' pur vero che l'eccesso di qualsiasi sostanza può essere considerato "inquinante", ma è altrettanto vero che, al Sindaco che gli chiedeva se quei piccoli frammenti di vetro gli creassero problemi, un contadino di Rivoli rispose che a lui davano molto più fastidio altri materiali silicei, quali ciottoli e pietre presenti nel suolo, poiché provocavano l'usura delle lame dei suoi attrezzi agricoli. Così come è altrettanto evidente che, in un ammendante compostato destinato a fertilizzare i terreni agrari, la frazione silicea debba avere una soglia ragionevolmente non valicabile. Ma tant'è; in un qualsiasi laboratorio i frammenti di vetro sono un dato oggettivo quantificabile al microgrammo e divennero, quindi, il punto debole dell'impianto di Punto Ambiente, attraverso cui gli ispettori di Arpa Piemonte, Provincia di Torino e Procura riuscirono a provocarne il sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria.

3. Il processo: rinvio a giudizio, dibattimento e sentenza

La mattina del 28 Dicembre 2011 la Sezione Reati Ambientali del Tribunale di Torino, unitamente a tecnici del Servizio Tutela Ambiente della Provincia e di Arpa Piemonte, si presentarono all'impianto, notificando il decreto di ispezione emesso dal PM il 22.12.2011 ([410]), ed eseguirono 4 prelievi di campioni di compost, rispettivamente dai lotti Settembre 2010, Maggio 2011, Luglio 2011 e Settembre 2011 allocati nel padiglione della maturazione secondaria ([411]). Le relative analisi vennero trasmesse alla Procura della Repubblica in data 28 Marzo 2012 e recavano l'esito di non conformità per tutti i quattro campioni, sia per il pH sia per i materiali inerti (plastica, vetro e metalli non meglio suddivisi, di frazione superiore a 2 mm). Sulla base di quelle analisi, in data 2 Aprile 2012 la Procura emetteva il decreto di sequestro dell'impianto di Punto Ambiente, notificato e reso esecutivo il successivo 6 Aprile ([412]). Trattandosi di reati ambientali di natura penale, era inevitabile il rinvio a giudizio quanto meno dei dirigenti

[410]) Verbale di ispezione del 28.12.2011

[411]) L'identificazione dei cumuli di compost viene fatta all'inizio del ciclo di trattamento, con la data di saturazione della biocella che contraddistingue quel lotto per tutte le diverse successive fasi di lavorazione.

[412]) Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino: *"Verbale di sequestro giudiziario"*, redatto presso la sede dell'Impianto di compostaggio di Cidiu SpA in data 6 Aprile 2012, notificato a Zandonatti Fabrizio (Amministratore Delegato di Cidiu SpA), Claudio Mauro (Presidente di Cidiu SpA), Lo Bue Marco (Direttore Generale di Cidiu SpA), Lorenzo Destefanis (Direttore Tecnico di Cidiu SpA).

e amministratori di Cidiu che, informati dal personale interno della visita ispettiva del 28 Dicembre, quella mattina si erano presentati alla sede di Punto Ambiente per assistere alle varie operazioni. Ancorché la semplice identificazione e l'iscrizione fra gli indagati, è probabile che un più attento esame delle rispettive responsabilità avrebbe probabilmente risparmiato le imputazioni ed il processo ad alcuni di loro, mentre ne uscirono viceversa indenni il gestore operativo dell'impianto stesso, la Soc. Secit ed i suoi ingegneri, sempre ignorati dagli organi giudiziari in tutta questa vicenda.

Il processo prese avvio verso la metà del 2013 e, protrattosi inevitabilmente nel tempo, si articolò in due fasi: la prima, inerente l'emissione di gas e vapori maleodoranti, risolta con l'estinzione del reato tramite oblazione accolta dal Giudice ([413]); la seconda, relativa alla presenza di frammenti di vetro ed altri inerti, con sentenza finale di assoluzione perché *"il fatto non sussiste"* ([414]). Più che non la debolezza dell'impianto accusatorio, quella sentenza mette ancora una volta in luce due ordini di differente sensibilità giuridica fra magistratura inquirente e magistratura giudicante. Nelle proprie motivazioni, infatti, il Tribunale si sofferma innanzi tutto sulla scarsa selettività dell'accusa sotto il profilo delle responsabilità individuali: *"L'impianto di Druento - per la quasi integralità del periodo oggetto di imputazione - era gestito non da CIDIU ma dalla collegata Punto Ambiente s.r.l.; sicché gli imputati Mauro, Zandonatti e Destefanis ([415]) sarebbero estranei ai fatti contestati. Anche per il periodo successivo alla fusione per incorporazione di Punto Ambiente in CIDIU ([416]), i tre imputati appena citati non dovrebbero rispondere del fatto contestato, posto che, comunque, il soggetto eventualmente responsabile sarebbe da individuare nell'imputato Lo Bue ([417]), dotato di deleghe effettive, delle competenze tecniche del caso, nonché dei necessari poteri di amministrazione e di spesa; né gli imputati Mauro, Zandonatti e Destefanis si sarebbero in alcun modo ingeriti nella gestione dei rifiuti trattati nell'impianto di compostaggio di Druento".*

Questo concetto viene ribadito anche nel prosieguo della sentenza: "*In ogni caso, l'unico soggetto eventualmente responsabile del fatto di reato contestato*

[413]) Sentenza del 4.3.2015 depositata il 13.3.2015, emessa dalla Terza Sezione Penale del Tribunale di Torino

[414]) Sentenza n. 1602 del 15.2.2016, depositata il 16.5.2015, emessa dallo stesso giudice monocratico della sentenza precedente.

[415]) Rispettivamente AD, Presidente e dirigente tecnico di Cidiu SpA

[416]) Dopo anni di attività, ivi compresi quelli oggetto di indagine, lo scioglimento di Punto Ambiente era avvenuto il 31.10.2011, con l'incorporazione in Cidiu SpA.

[417]) Direttore Generale di Cidiu SpA con deleghe anche su Punto Ambiente.

sarebbe da individuare nel solo imputato Lo Bue; da un lato, perché egli era il procuratore speciale di Punto Ambiente (e, quindi, potenzialmente responsabile della gestione dell'impianto di Druento anche per il periodo antecedente al novembre 2011); dall'altro lato, perché egli era anche procuratore speciale di CIDIU, con deleghe anche per gli adempimenti in materia di ecologia e tutela dell'ambiente; deleghe che egli avrebbe esercitato «in piena autonomia decisionale e finanziaria, con un budget annuale suscettibile, previa richiesta, di ogni necessaria integrazione» [cfr. visura camerale CIDIU, prod. PM ud. 4.3.2015; cfr. atto notaio Lattanzi, prod. Difesa ud.29.1.2016]. Ciò si è detto per chiarire che - al di là di quanto si dirà in ordine alla sussistenza del fatto - l'impostazione accusatoria sarebbe stata comunque largamente disattesa sotto il profilo delle responsabilità individuali dei quattro imputati (dei quali, ad avviso del Tribunale, uno solo – Lo Bue - avrebbe potuto essere individuato - quantomeno alla luce di quanto emerso a dibattimento, come il giusto *imputato).*

Fin dall'istruttoria sarebbe dunque stato sufficiente consultare atti pubblici facilmente disponibili per verificare gli accertamenti della Polizia Giudiziaria, ammesso che tali potessero essere considerati anche i tecnici dell'Arpa che avevano eseguito i campionamenti e predisposto i provvedimenti propedeutici al rinvio a giudizio da parte della Procura. La difesa aveva infatti sollevato eccezioni in proposito, contestando che a quei tecnici potesse essere riconosciuta quella qualifica, senza la quale gli atti prodotti a sostegno dell'accusa erano nulli; il Tribunale non sottovalutò quelle riserve, rinviando la seduta e riservandosi di decidere. Le motivazioni per cui il dibattimento venne fatto proseguire sono contenute nella sentenza: "*Solo un inciso, con riferimento alla questione relativa alla contestata qualifica di operatore di polizia giudiziaria in capo ai funzionari dell'ARPA: ad avviso del Tribunale, gli argomenti spesi sul punto dalla pubblica accusa (compendiati nella memoria del PM depositata in cancelleria in data 28.1.2016) non convincono sino in fondo; detta memoria - e la giurisprudenza ivi richiamata - non sovvertono, ad avviso del Tribunale, gli argomenti maggiormente persuasivi espressi nel Parere della seconda Sezione del Consiglio di Stato in data 23.5.2012 (nell'affare 2812/11), ove si esclude la possibilità di riconoscere la qualifica di operatore di polizia giudiziaria ai funzionari ARPA [cfr. prod. Difesa, ud. 4.11.2015].*

In ogni caso, il Tribunale non ritiene di dovere sviluppare oltre il ragionamento, né ritiene necessario ragionare sulle conseguenze processuali conseguenti a quanto appena evidenziato. Infatti, sebbene sotto il profilo processuale le questioni di inutilizzabilità dedotte dalla Difesa possano rivestire rilievo logico preliminare, il Tribunale ritiene che l'infondatezza dell'ipotesi di accusa poggi anzi-

tutto su argomenti di merito (e un simile esito di giudizio - di insussistenza del fatto nel merito - è sicuramente più favorevole per gli imputati)".

Nel corso del dibattimento si era dunque consolidato nel pensiero del Giudice il fondato sospetto dell'insussistenza delle accuse stesse, tanto da ritenere di doverlo rendere esplicito in quel passaggio, a giustificazione della scelta di andare a sentenza *nell'interesse degli imputati stessi*, principio sovente ignorato nella cultura profana dei non addetti ai lavori. D'altra parte, proprio gli imputati avevano manifestato la volontà di non cercare riparo nella ormai prossima prescrizione per decorrenza di termini, agevolando il lavoro del Tribunale allorché erano emerse, nella superficialità documentale dell'impianto di accusa, evidenti errori di date tali per cui il processo, avviato ormai verso la conclusione, avrebbe dovuto essere ripetuto. "*Se le cose stanno così, io non posso processare queste persone"* aveva esclamato il Giudice nell'udienza durante la quale gli imputati stessi avevano aiutato il PM a mettere ordine nelle date, accettando la riformulazione dell'accusa con quelle corrette e consentendo di far rivivere i capi di imputazione.

Ma veniamo al merito. Lo stabilimento di Druento produceva un compost da rifiuti che, a giudizio dell'Arpa ([418]), non era conforme alle prescrizioni del D.lgs 75/2010 ([419]) in base al quale la non conformità con le tabelle dei fertilizzanti commercializzati, allegate al decreto stesso, avrebbe potuto essere semplicemente "sanzionata". Tuttavia, nelle deduzioni dell'Arpa, anziché "non conforme", quel compost veniva definito "rifiuto" e la sua produzione diventava dunque un reato, perseguibile ai sensi del ben più severo art. 256 del D.lgs. 152 del 2006 ([420]); una sorta di accanimento accusatorio colto dal Tribunale che, quanto meno, ritenne asetticamente di farne menzione (cfr. pagg. 6-7 della sentenza). E' implicito che il successivo provvedimento di sequestro dell'impianto non avrebbe mai potuto reggere difronte ad una semplice sanzione amministrativa.

---

[418]) Nota Arpa Piemonte prot. 2865 trasmessa in data 20 Marzo 2012 alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino – Sezione di Polizia Giudiziaria – Settore Reati Ambientali, inerente l'esito delle analisi sui campioni prelevati in data 28.12.2011

[419]) Decreto Legislativo 29 aprile 2010 n. 75: *"Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 8"* - Art. 12 – Sanzioni – *"Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque produce o immette sul mercato fertilizzanti non compresi nel regolamento (CE) n. 2003/2003, nel presente decreto e nei suoi allegati e nella legislazione vigente nel Paese dell'Unione europea di produzione, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da seimila euro a trentamila euro".*

[420]) Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 *"Norme in materia ambientale"*

Abbiamo già visto che i lotti contestati erano quattro (uno del 2010 e tre del 2011), analizzati e giudicati non conformi dall'Arpa; gli ultimi tre, tuttavia, non erano mai stati oggetto di analisi da parte di Punto Ambiente come viceversa prescritto dalla Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) rilasciata dalla Provincia. Prima di considerare "finito" il proprio prodotto, l'azienda doveva infatti procedere a far effettuare le analisi da un laboratorio autorizzato dal Ministero dell'Ambiente e trasmetterne copia alla Provincia stessa. Le certezze dell'Arpa, trasmesse come tali alla Procura, non vennero infatti considerate esaustive dal Tribunale che, proprio sulla prescrizione dell'AIA, volle incardinare alcune considerazioni risolutive: *"Il Tribunale ritiene, anzitutto, che debba essere esclusa la fondatezza dell'ipotesi d'accusa con riferimento ai tre lotti per cui - non essendo ancora stato effettuato il campionamento e l'analisi "interna" - non poteva dirsi ancora concluso il ciclo di lavorazione (si tratta dei lotti maggio 2011, luglio 2011, settembre 2011). Sotto tale profilo, si deve osservare che - non essendo ancora concluso il ciclo di lavorazione (in conformità, per quanto consta, alle prescrizioni dell'AIA) - non è minimamente provato che la lavorazione del rifiuto fosse terminata; al contrario, non può escludersi che le analisi avrebbero potuto dare esiti tali da suggerire a CIDIU di riprocessare il rifiuto, sì da renderlo compost commercializzabile. Pertanto, per i tre lotti ora in questione, va esclusa la sussistenza del fatto, posto che i reperti di cui si discute ora sono rifiuti ancora in fase di trattamento in conformità alle prescrizioni dell'AIA"*. Interessante la puntualità con la quale il Giudice definisce serenamente "rifiuto" ciò che Arpa, Provincia e Procura avevano sempre considerato, in quanto tale e forse con troppa superficialità, prova "evidente" di reato a carico degli imputati, per quanto non ancora commercializzato.

Rimaneva il lotto di Settembre 2010, già oggetto delle analisi eseguite dall'Arpa il 12.9.2011 e il 28.12.2011; accertatane la non conformità già dopo il primo campionamento *"l'Arpa in data 14.11.2011 invia una missiva a Punto Ambiente s.r.l. (sul presupposto che essa, all'epoca, gestisse ancora l'impianto), invitando la società a non commercializzare il rifiuto e a provvedere ad un nuovo trattamento e successiva raffinazione [cfr. missiva ARPA-Punto Ambiente del 14.11.2011, prod. su accordo ud. 29.1.2016]. Tale missiva viene prontamente riscontrata - il 18.11.2011 - dall'ing. Lo Bue. In essa si assicura che il lotto Settembre 2010 non è stato commercializzato e che verrà riprocessato (trattamento, vagliatura e analisi di conformità) prima di eventualmente procedere alla commercializzazione"*. Ma i dubbi del Tribunale non vertevano tanto sull'esito delle analisi di laboratorio quanto sulle modalità di campionamento impiegate dall'Arpa che, come affermato dal perito di parte Cidiu, non rispettavano né la

procedura prevista dalle normative UNI ISO né quella suggerita dall'ANPA ([421]). Ad alimentare questi dubbi contribuì anche la testimonianza resa da un tecnico della Provincia, presente in a tutti i sopralluoghi e campionamenti, che in aula descrisse e confermò le modalità adottate in quelle occasioni, in particolare quelle del 12.9.2011, sempre sul lotto Settembre 2010.

Occorre chiarire, per i nostri lettori, che un cumulo di compost è costituito da una considerevole massa di materiale, trattandosi del risultato della maturazione di alcune tonnellate di rifiuto organico contenute in una biocella di 18 metri di lunghezza, 4 metri di larghezza e riempita fino a 3 metri di altezza. Pacifico che il materiale che ne deriva, dopo la bioessicazione e le varie vagliature, risulti pur sempre un cumulo di circa 8-10 metri di diametro, con sagoma tronco-conica innalzata fino a circa 4 metri; estrarne un campione *"rappresentativo"* di 1-1,5 kg. non è facile. Più campioni, presi in punti diversi del cumulo, devono essere miscelati e sottoposti alla cosiddetta "quartatura", procedura necessaria per ottenere attendibilità statistica del campione finale sulla quale non è il caso di dilungarci. Oltre a non essere state adottate in quella occasione tutte le modalità prescritte, emerse un altro fatto: dal lotto erano stati prelevati due campioni, contraddistinti dalle diciture "fronte A" e "fronte B", che in laboratorio vennero analizzati separatamente e che fornirono risultati discordanti, scrupolosamente annotati nella missiva Arpa del 14.11.2011 inviata a Punto Ambiente: uno negativo, cioè conforme, l'altro positivo, cioè fuori norma.

Nel descrivere questo passaggio, il Tribunale non può fare a meno di annotare: "*E già questo primo risultato probatorio introduce un insanabile elemento di contraddizione rispetto alla ipotesi d'accusa"*. Fuori dubbio che i due campioni separati, oltre a contraddirsi reciprocamente, non avessero ciascuno alcuna *"attitudine rappresentativa dell'intero lotto"*, né l'uno o l'altro essere accettabili, per usare i termini utilizzati nelle linee guida dell'ANPA 2001, come "*campione composito o campione globale",* appunto, del lotto in esame. Se questa ulteriore e grossolana evidenza non aveva dissuaso la Procura dal procedere al rinvio a giudizio, aggravato per di più dal sequestro degli impianti, inevitabili furono viceversa le conclusioni del Tribunale: gli imputati vennero assolti *"perché il fatto non sussiste"*, senza il rischio di un eventuale processo di appello essendo la richiesta stata avanzata, oltre che dalla difesa, anche dal Pubblico Ministero.

[421]) Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente: *"Manuale sui metodi di analisi del Compost – linee guida 2001"*

CAPITOLO 11

Conclusioni

1. Il recupero funzionale dell'impianto e la nuova discarica

La direzione aziendale subentrata verso la metà del 2012, con la nomina del vicedirettore Silvio Barbiera alla carica di DG, si trovò di fronte al problema di ridefinire nuove attività industriali per il grande impianto di Punto Ambiente, in realtà mai completamente sequestrato. Nella zona destinata al ricevimento dell'organico, rimasta infatti sempre agibile, continuavano a svolgersi le operazione di transfert del materiale destinato ai centri di trattamento di altre regioni, nell'ordine di circa 19000 t/anno provenienti esclusivamente dal bacino Cidiu. Nel frattempo era stato altresì autorizzato lo svuotamento del padiglione della maturazione primaria, di quello della secondaria e dell'area di stoccaggio da tutto quel materiale che, come abbiamo visto, aveva provocato l'intervento della magistratura: in totale 7714 t. che fra il Novembre 2012 e Marzo 2013, con una spesa di quasi 380 mila euro, vennero smaltite presso una società di Bergamo in grado di commercializzarle in Lombardia ove la normativa sul compost era meno fiscale di quella adottata in Piemonte. Con la perdita degli introiti per il trattamento diretto, non certo compensati dal lieve margine di ricarico sui nuovi costi sostenuti per il transfert dell'organico domestico, il danno economico per l'azienda era consistente e occorreva dunque trovare nuove fonti di ricavo per compensare i possibili deficit di bilancio del gruppo.

Ottenuto il dissequestro dell'impianto a decorrere dal 1 Gennaio 2013, il primo atto assunto dal Cidiu SpA fu quello di estromettere la Secit ed assumerne la gestione in proprio, attraverso i propri ingegneri e biologi che avevano già individuato i vizi occulti dell'impianto stesso nei sistemi di aspirazione e ventilazione delle biocelle, nel biofiltro sul tetto che operava al 30% delle potenzialità dichiarate e che, a sua volta, rendeva inefficiente il sofisticato sistema degli scrabbler deputati all'abbattimento chimico degli odori. Anche il sistema di drenaggio delle acque rivelò difetti di costruzione, in particolare nei sifoni che avrebbero dovuto impedire la fuoriuscita dei cattivi odori dalle griglie di raccolta. Emerse inoltre quanto era stato verificato nel corso del tempo, ovvero il limite principale dell'impianto stesso, e cioè che gli spazi destinati alla maturazione non erano proporzionati alla capacità lavorativa teorica (ed infatti mai raggiunta) delle biocelle ([422]). Per rimetterlo in funzione era dunque necessario ricorrere ad una diversa organizzazione degli spazi e della movimentazione del

[422]) Questi difetti di progettazione sono oggetto di una causa, tutt'ora in corso, intentata dalla società al progettista.

materiale via via trattato, abbandonando innanzi tutto la pretesa di lavorare 80.000 t/anno.

Escluso ormai il trattamento diretto dell'organico domestico, nel 2013 venne richiesta e ottenuta dalla Provincia l'autorizzazione al trattamento del verde da sfalci e potature per 5000 t/anno, miscelati a fanghi di depurazione per 3000 t/anno, già decontaminati da metalli pesanti e altri inquinanti; questi fanghi provenivano per lo più dall'impianto Smat di Collegno, ovvero da quell'impianto costruito dal Comune di Collegno alla fine degli anni '60 e poi ceduto da Cidiu alla stessa Smat nel 2001. Oltre alla consistente riduzione dei volumi trattati, il nuovo materiale escludeva la necessità delle complesse fasi di vagliatura per separare plastiche, vetro, inerti e quant'altro aveva rappresentato, come abbiamo visto, la fonte principale di problemi negli anni precedenti. Divenute non più necessarie, il grande locale destinato a quelle operazioni poteva essere destinato ad altro, liberando altri spazi anche nei locali a valle, grazie anche all'impiego sempre più generalizzato di pale gommate per la movimentazione del materiale e all'abbandono dell'uso dei nastri trasportatori, originariamente previsti per gli smistamenti da un padiglione all'altro. Miscelati al verde e provenienti in seguito anche dal consorzio Aida e da piccoli impianti privati, di questi fanghi ne vennero trattati 368 t. nel 2014, 1800 t. nel 2015, 2800 t. nel 2016 e 1747 t. nel 2017. Al compost prodotto, un ammendante compostato destinato all'agricoltura in pieno campo, venne anche dato il nome di *"Zollamica"*, con un incremento progressivo della produzione da 243 t. nel 2014, 3120 t. nel 2015 e 3370 t. nel 2016, cedute inizialmente ad 1 €/t ed oggi a 2 €/t.

Il trasferimento all'esterno del trattamento dell'organico domestico, e la sensibilissima diminuzione dei quantitativi da trattare nella nuova attività di compostaggio di fanghi e verde, lasciavano liberi ampi spazi in quasi tutte le sezioni dell'impianto; su 18 biocelle destinate al compostaggio era ormai sufficiente mantenerne in attività 6 o 7. Essendo inoltre decaduta la necessità di procedere alla raffinazione primaria, quel locale fu riutilizzato per lo stoccaggio del compost finito, con l'inversione dei flussi dal grande padiglione della maturazione primaria, conservato alla funzione originaria congiuntamente alla raffinazione finale. Venne così completamente liberato l'ultimo grande padiglione, quello che nei precedenti cicli di lavorazione era destinato alla maturazione secondaria ed allo stoccaggio del prodotto finito, rendendo così disponibile una ampia area coperta per tutte le attività di cernita e stoccaggio dei materiali della raccolta differenziata (vetro, ingombranti, mercatali, legno e ferrosi), in precedenza svolte all'aperto nelle aree di Cascina Gai. Messe in essere, queste attività oggi occupano 16 persone a tempo pieno, assunte direttamente da Punto Ambiente e senza più alcun ricorso al lavoro precario delle cooperative.

La palazzina uffici dell'impianto di Punto Ambiente

La scelta risolutrice per trasformare il fallimento dell'impianto in una attività redditizia fu quella di procedere, finalmente, all'ultimazione della discarica annessa all'impianto stesso, inizialmente destinata allo smaltimento dei relativi sovvalli ma mai entrata in funzione negli anni precedenti, durante i quali veniva fatto ricorso alla vicina discarica di Cassagna. Fra il 2008 ed il 2010 era stata realizzata soltanto mezza vasca, rimasta inutilizzata in quanto incompleta per mancanza di risorse economiche; ripresi i lavori, fu ultimata nel 2015, per una volumetria autorizzata di 241.000 metri cubi, compatibili con lo smaltimento di cosidetti rifiuti speciali ([423]), ed entrò in attività l'anno successivo tramite affidamento esterno della sua gestione. Quest'ultima scelta si rivelò fallimentare e venne rapidamente abbandonata, per incompetenza del gestore obbligatoriamente individuato tramite gara ad evidenza pubblica al massimo ribasso. Si preferì a quel punto far tesoro della esperienza maturata con la gestione diretta dell'impianto di Punto Ambiente internalizzando anche la conduzione della discarica, con l'acquisto del grande compattatore e di altre macchine da Cassagna e con l'assunzione diretta di suoi tre ex-dipendenti, da anni operatori su quegli stessi mezzi. A tutt'oggi la discarica è in via di saturazione, con i rifiuti ben più remunerativi provenienti da attività private, ed è stata nel frattempo inoltrata la richiesta per una sopraelevazione fino a 288.000 mc., in vista di un ulteriore ampliamento per ulteriori 600.000 mc di rifiuti speciali previsto su un'area

[423]) A differenza dei rifiuti urbani, quelli speciali provengono da attività produttive, con esclusione di rifiuti tossici e tossico-nocivi, e vengono smaltiti a prezzi di mercato, più redditizi di quelli stabiliti dall'ATO-R per i rifiuti urbani o assimilati.

a fianco della vasca esistente, già opzionata da Punto Ambiente, che dovrebbe consentire di proseguirne l'attività per i prossimi 10 anni ([424]).

Neppure la partita del trattamento dell'organico deve intendersi definitivamente chiusa: avevamo già fatto cenno alla predisposizione originaria del progetto che prevedeva la realizzazione di un silos per il trattamento anaerobico al quale non si è mai definitivamente rinunciato, grazie anche alla acquisizione cautelativa dell'area necessaria avvenuta nel 2009 su iniziativa dell'allora Presidente di Punto Ambiente Franco Miglietti. Le condizioni di mercato oggi non sono mature per quella scelta, ma la disponibilità delle biocelle necessarie al compostaggio del digestato ed una taratura del silos compatibile con le volumetrie complementari necessarie, già oggi disponibili, potrebbero rappresentare elementi incoraggianti affinché Cidiu SpA possa in futuro ripresentarsi su quello scenario, con ambizioni più modeste ma pur sempre economicamente interessanti nel panorama complessivo metropolitano del trattamento della Forsu.

Il trasferimento delle attività di stoccaggio e cernita delle raccolte differenziate all'interno dell'impianto aveva consentito di liberare le aree destinate a quelle stesse attività nella vicina sede operativa di Cascina Gai, rendendo così possibile dar corso ad un altro progetto rimasto sempre nel cassetto, e cioè il risanamento della vecchia discarica aperta nel 1991 e saturata nel 1993 che soffriva di cedimenti ed avvallamenti, con conseguente ristagno delle acque di superficie. Per garantirne il corretto incanalamento occorreva rimodellare in modo significativo la sagoma della discarica, attraverso il ricarico di materiale inerte (terre da scavo), anche in questo caso con un buon margine di utile economico; i lavori, avviati da un paio d'anni, sono tutt'ora in via di ultimazione.

2. Il gruppo CIDIU SpA in cifre ([425])

Ancora oggi il Cidiu è un gruppo quasi interamente pubblico, essendo le sue azioni detenute per oltre il 95,2% da Cados e dai 17 Comuni del Bacino 15A e, per il 4,8%, da Amiat, società del Gruppo IREN. A Cidiu SpA fanno capo Cidiu Servizi SpA, la società di servizi che svolge tutte le attività operative della capogruppo, ed un cospicuo residuo di azioni del Gruppo SMAT, pari al 10,63% del relativo capitale. Anche su altri numeri non sembra che la società abbia subìto sensibili cambiamenti:

[424]) All'occorrenza, per modesti quantitativi, su richiesta e autorizzazione della Provincia, viene utilizzata anche per lo smaltimento di rifiuti urbani, nei giorni in cui l'impianto di TRM deve essere fermato per piccoli guasti.

[425]) Dati desunti dal report presentato dal Direttore Generale Dr. Silvio Barbiera all'Assemblea Generale dei Soci (anno 2018)

- 260.000 abitanti serviti
- 113.000 t. di rifiuti raccolti e smaltiti
- 40 milioni di € fatturati nel 2016
- 133 mezzi operativi
- 380 dipendenti FTE.

In realtà sono cambiate molte cose nell'organizzazione interna delle procedure, a partire dal progressivo monitoraggio GPS degli spostamenti di tutti gli automezzi operativi, avviato fin dal 2006, e dalle diverse certificazioni introdotte nel corso degli anni:

2004 - certificazione dei bilanci delle società del Gruppo Cidiu;
2004 - certificazione ISO 9001 su Cidiu SpA;
2005 - adozione del controllo di Organi di Vigilanza - Dlgs 231/2001 ([426]);
2009 - certificazione ISO 9001 estesa a tutte le società del gruppo;
2015 - certificazione ISO 14001 su tutte le società del gruppo ([427]);
2018 - certificazione OHSAS 18001 su tutte le società del gruppo ([428]).

Nel 2017 Cidiu Spa e Cidiu Servizi Spa hanno ottenuto il Rating finanziario A3.1 dall'agenzia CERVED ([429]) e, nello stesso anno, la Servizi ha ricevuto il Business Excellence dalla Soc. Plimsoll ([430]) con la seguente motivazione: *"Si classifica 39° fra i 562 gestori ambientali più grandi in Italia e si posizione 46° fra le società con i più elevato livelli di utili ante imposte sul mercato".* Alcune cifre riassuntive desunte dal conto economico 2016 e dai raffronti sul bilancio consolidato con gli anni precedenti possono fornire altri elementi sulla solidità del Gruppo Cidiu, certificata dai giudizi riportati:

[426]) "Disciplina della responsabilita' amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300"
[427]) Standard di certificazione ambientale.
[428]) Certificazione sul controllo sulla sicurezza e la salute dei lavoratori.
[429]) Cerved Rating Agency, considerata la 5a agenzia di rating in Europa; la categoria A3.1 è riferita ad *"azienda con fondamentali solidi ed una buona capacità di far fronte agli impegni finanziari. Il rischio di credito è basso"*.
[430]) Società che, sulla base del rendimento finanziario, certifica la salute delle imprese, ovvero la loro appetibilità commerciale. Emblematico il nome scelto dalla società di certificazione , quello del deputato britannico Samuel Plimsoll che nel XIX secolo fece tracciare su tutte le navi la "linea rossa" del galleggiamento in sicurezza, oltre la quale ne veniva messo in evidenza l'eventuale sovraccarico critico.

CONTO ECONOMICO DEL GRUPPO	ESERCIZIO 2016 ([431])
VALORE DELLA PRODUZIONE	**39.795.563**
- Consumi di materie prime	72.186
- Spese generali	17.670.841
VALORE AGGIUNTO	**22.051.536**
- Costo del personale	16.956.355
- Accantonamenti	
MARGINE OPERATIVO LORDO	**5.095.181**
- Ammortamenti e svalutazioni	2.616.337
RISULTATO OPERATIVO CARATTERISTICO (Margine Operativo Netto)	**2.478.844**
- Oneri diversi di gestione	916.744
REDDITO ANTE GESTIONE FINANZIARIA	**1.562.100**
+ Proventi finanziari	1.249.614
RISULTATO OPERATIVO (Margine Corrente ante oneri finanziari)	**2.811.714**
+ Oneri finanziari	-163.630
REDDITO ANTE GESTIONE STRAORDINARIA (Margine corrente)	**2.648.084**
+ Rettifiche di valore di attività finanziarie	-5.000
REDDITO ANTE IMPOSTE	**2.643.084**
- Imposte sul reddito dell'esercizio	864.679
REDDITO NETTO	**1.778.405**

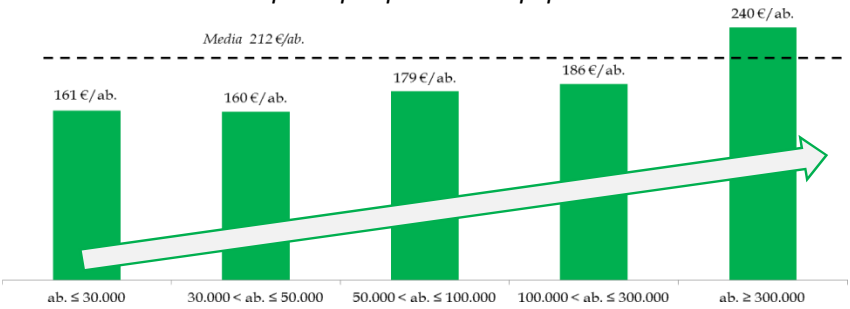
CONSOLIDATO CIDIU SPA (000€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PATRIMONIO NETTO	51.980	52.939	53.305	54.039	55.415	56.446
VALORE DELLA PRODUZIONE	55.664*	52.501*	41.321	43.058	39.795	40.101
MARGINE OPERATIVO LORDO	7.759	5.793	5.194	4.167	5.095	3.989
MARGINE OPERATIVO LORDO %	13,94	11.03	12,57	9,68	12,8	9,95
MARGINE OPERATIVO NETTO	5.232	3.334	1.601	2.075	2.479	1.382
MARGINE OPERATIVO NETTO %	9,40	6,35	3,87	4,82	6,23	4,69
UTILE DOPO IMPOSTE	985	1.118	917	895	1,778	1.560
UTILE DOPO IMPOSTE %	1,77	2,13	2,22	2,08	4,47	3,89
DIVIDENDI EROGATI	0	400	180	400	500	800

* In quegli anni il Valore produzione è stato fortemente incrementato dai conferimenti di AMIAT

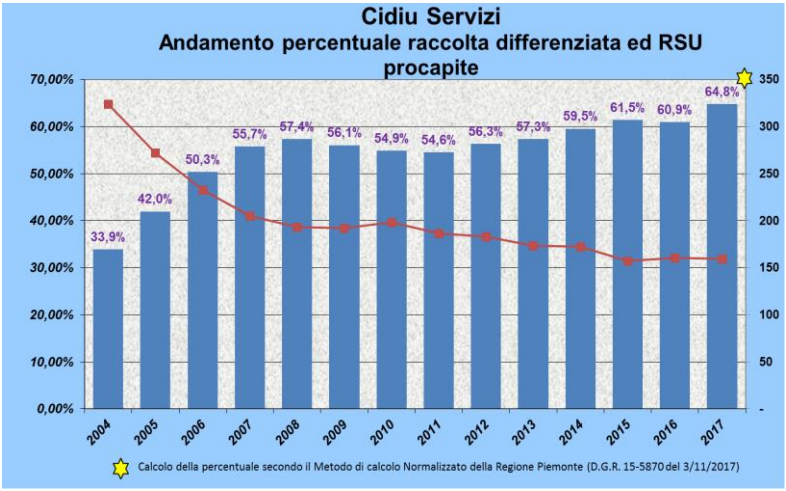
[431]) Il bilancio consolidato del Gruppo del 2017, non ancora sottoposto all'approvazione dell'Assemblea all'atto della stesura di queste conclusioni, prevede un Valore della produzione di € 40.101.416, un utile netto pari ad € 1.560.000, un Margine operativo netto di € 1.882.490, con un dividendo ai soci di € 800.000.

Un ulteriore parametro di raffronto, sia pur approssimativo per la mancanza di omogeneità delle fonti, è il costo pro-capite sostenuto dall'utenza per i servizi di igiene urbana: in base ad un rilevamento eseguito da Utilitalia ([432]) nel 2014 questo valore, su base nazionale, ammontava ad 212 €/ab (173,2 €/ab in Piemonte) mentre nel bacino del Cidiu (anno 2016, dati aziendali) lo stesso parametro è stato di 156 €/ab., più che in linea con i valori riscontrati per le città di modeste dimensioni illustrate nel grafico seguente:

Costo medio pro-capite per classe di popolazione dei Comuni

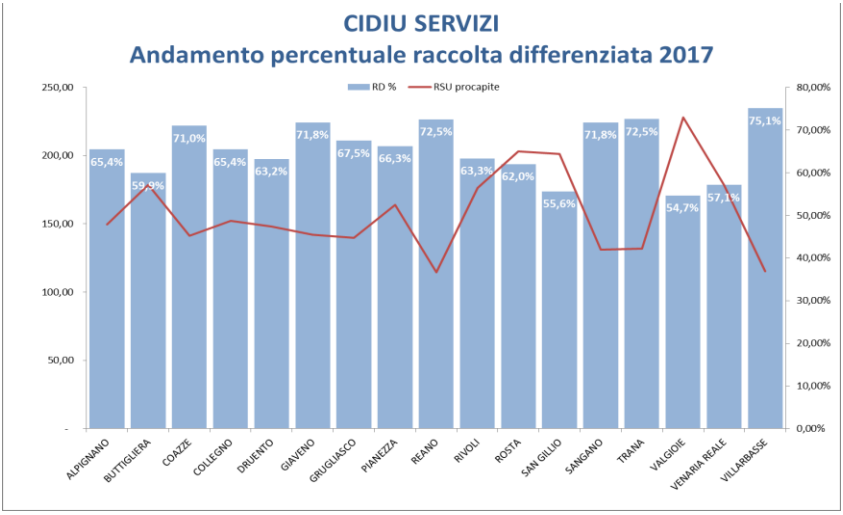


Fra i primi consorzi-azienda ad adottare e promuovere le raccolte differenziate, nel corso degli anni Cidiu ha raggiunto e consolidato risultati in origine insperati, con una altrettanto consistente riduzione dei rifiuti pro-capite pro-



[432]) Associazione di imprese operanti nei settori dell'acqua, ambiente ed energia

dotti, questi ultimi più che dimezzati fra il 2004 e il 2017 nel bacino 15B (da 324 a 160 kg/anno/ab.) e con il contestuale raddoppio delle percentuali di RD (dal 34% al 61%), in largo anticipo rispetto agli obiettivi regionali per il 2020:



Situazione anno 2017 rispetto agli obiettivi del Piano Regionale da raggiungere entro il 2020 (in verde dove l'obiettivo è già stato raggiunto)

	Produzione totale rifiuti kg/procapite/anno	Rifiuti indifferenziati kg/procapite/anno	Raccolta differenziata %
CIDIU SERVIZI	**452**	**159**	**64,8%**
ALPIGNANO	433	149	65,4%
BUTTIGLIERA	445	179	59,9%
COAZZE	488	141	71,0%
COLLEGNO	441	152	65,4%
DRUENTO	403	148	63,2%
GIAVENO	503	142	71,8%
GRUGLIASCO	430	140	67,5%
PIANEZZA	486	164	66,3%
REANO	416	114	72,5%
RIVOLI	481	177	63,3%
ROSTA	535	203	62,0%
SAN GILLIO	453	201	55,6%
SANGANO	464	131	71,8%
TRANA	481	132	72,5%
VALGIOIE	503	228	54,7%
VENARIA REALE	417	179	57,1%
VILLARBASSE	462	115	75,1%

Obiettivi anno 2020:

Produzione Totale (PT)	**455**	**Kg/ab**
Rifiuti Urbani Indifferenziati (RU)	**159**	**Kg/ab**
% RD	**65%**	

DATI PROVVISORI: i valori eccedenti il quantitativo di 15 Kg pro capite di macerie non concorrono alla determinazione dell'ammontare dei rifiuti raccolti in modo differenziato e saranno decurtati a fine anno (art.3 comma j dell'allegato 1 della D.G.R. 15-5870 del 3/11/2017)

Azienda "ambientale" pubblica, in anni più recenti ed in linea con le più avanzate società del settore, il Cidiu ha deciso di non sottrarsi al compito di minimizzare l'effetto sull'inquinamento dell'aria dei suoi 135 automezzi, circolanti su due turni per dodici ore al giorno in tutto il territorio, per quanto ovviamente trascurabili rispetto alla massa dei mezzi in circolazione. Essere alla avanguardia significa esserlo in ogni ambito delle proprie attività e, in occasione del progressivo rinnovo del parco automezzi via via usurati, in questi ultimi anni sono stati moltiplicati gli investimenti in tecnologie pulite.

Investimenti in tecnologia pulita – Automezzi anni 2015 –> 2018

	<EURO 3	EURO 3	EURO 4	EURO 5	EURO 6	ELETTRICI	BIMODALI	
2015	10	39	48	21	15	7	0	
	7,1%	27,9%	34,3%	15,0%	10,7%	5,0%	0,0%	140
	35,0%		65,0%					
2016	8	21	48	21	30	9	2	
	5,7%	15,0%	34,3%	15,0%	21,4%	6,4%	1,4%	139
	20,7%		78,6%					
2017	1	15	38	14	51	12	2	
	0,7%	10,7%	27,1%	10,0%	36,4%	8,6%	1,4%	133
	11,4%		83,6%					
2018	1	7	17	14	60	34	2	
	0,7%	5,0%	12,1%	10,0%	42,9%	24,3%	1,4%	135
	5,7%		90,7%					

Molti altri argomenti sono stati tralasciati, in quest'ultimo capitolo, sul profilo aziendale, organizzativo e finanziario raggiunto in questi anni dal Gruppo Cidiu: dati tecnici e specifici di settore che possono essere reperiti sui siti dell'azienda e che costituiscono un'ulteriore conferma dello sforzo sostenuto da amministratori, dirigenti, personale tutto per mantenere inalterata quella impronta di impresa moderna e sempre in evoluzione assunta da Cidiu fin nei primi anni, efficiente e combattiva, titolo di merito sempre attribuito per default alle società private ma con molta più reticenza a quelle pubbliche. Una abitudine generalizzata e sovente gratuita, alimentata ad arte forse per poter deprezzare fra queste ultime anche quelle sane e darle in pasto al mercato privato, possibilmente a basso costo, trasferendo utili e margini di guadagno dalle casse pubbliche alle finanze private. Un disegno tutt'ora attuale e mai sopito fin dalle origini delle aziende municipalizzate, generalizzato con grossolanità ed insinuato ostinatamente in una opinione pubblica sbrigativa, poco informata, reticente all'approfondimento e sovente fuorviata da mezzi di comunicazione compiacenti e di parte.

Dai risultati dell'indagine di "Customer satisfaction" del 2016 sulla qualità dei servizi resi da Cidiu, il parere dell'utenza locale sulla propria azienda appare tuttavia in controtendenza, a giudicare per lo meno dai responsi ottenuti e presentati per singoli argomenti ([433]), riassunti nel rapporto sommario allegato a conclusione della stessa indagine:

"L'analisi di Customer Satisfaction mette in evidenza prestazioni decisamente positive. Alla domanda "Mi potrebbe dire in generale, qual è il suo livello di soddisfazione per i servizi erogati nel suo Comune da CIDIU Servizi S.p.A?" ***il 90,0% degli intervistati si dichiara soddisfatto della loro qualità****.*
Nello specifico del servizio di raccolta dei rifiuti porta a porta, il 91,1%, degli intervistati dichiara di essere soddisfatto, contro un 6,1% di insoddisfatti. Solo il 2,8% del campione non si esprime a riguardo.
Ammontano poi al 92,9% degli intervistati coloro che ritengono la frequenza di raccolta rifiuti adeguata alle proprie esigenze.
È positivo in generale il giudizio circa i contenitori stradali, laddove essi sono complessivamente ritenuti presenti in numero sufficiente (67,8%), svuotati con frequenza sufficiente (79,6%), comodi come posizionamento (88,7%) e come utilizzo (92,6%). Meno elevato è il dato di soddisfazione circa la loro pulizia (60,7%).
Tra chi dichiara di utilizzare i contenitori stradali interrati per la raccolta differenziata (28% degli intervistati), l'80,1% li ritiene di facile utilizzo.
L'81,3% del campione è soddisfatto della rumorosità (assenza di rumorosità) nelle varie fasi di raccolta.
Anche il servizio di raccolta sfalci in abbonamento offerto da Cidiu ottiene importanti valori di soddisfazione. Tra chi dichiara di utilizzarlo, l'82,5% si ritiene molto o abbastanza soddisfatto del servizio.
Per quel che riguarda la pulizia delle strade, i soddisfatti sono l'80,8% del campione intervistato".

3. *La comunicazione*

Se i risultati raggiunti sulle raccolte differenziate e sulla riduzione della produzione di rifiuti sono indubbiamente da ascriversi all'educazione ambientale acquisita dalla popolazione del Bacino 15B, è indubbio che a quell'educazione hanno significativamente contribuito, nel corso degli anni, le diverse amministrazioni pubbliche locali e la partecipazione attiva del Cidiu stesso che, nel set-

[433]) Si veda in proposito il sito di CIDIU SERVIZI SpA: "Comunicazione - Indagini sulla soddisfazione del cittadino – Indagine sociologica generale 2016 – Report in pdf http://www.cidiu.to.it/cidiuservizi/com_indagini.php.

tore dei rifiuti, aveva avviato le proprie iniziative di educazione e comunicazione fin dalla metà degli anni '90, con la campagna del Pellicano Metropolitano promossa per diffondere la raccolta differenziata stradale e per indurre l'utenza verso la pratica della separazione dei rifiuti e il loro corretto conferimento nelle differenti campane o contenitori, soprattutto per carta, plastica e vetro ([434]).

La vera svolta avvenne tuttavia con la progressiva introduzione, comune per comune, della raccolta "porta a porta" che, se incontrò il favore nei comuni più piccoli contraddistinti da una prevalente edilizia monofamiliare, in quelli più grandi fu oggetto di vere e proprie rivolte popolari, animate da comitati ostili a quella formula, deliberati abbandoni in prossimità dei cassonetti, vivaci discussioni nei consigli comunali ed in quelli di quartiere, lettere ai giornali locali, telefonate ai centralini dei comuni e quant'altro. Né il prodigarsi di assessori e funzionari in incontri pubblici organizzati nei caseggiati o in diverse sedi sociali sembrava aver ragione dell'inviperita opposizione della gente, cui facevano da megafono le forze politiche d'opposizione in cerca di facili consensi, soprattutto laddove era prossimo un nuovo turno elettorale amministrativo.

A Grugliasco, il pur bravo ed instancabile Assessore Marco Piovano era giunto sul punto di gettare la spugna quando, con una scelta inedita, il Sindaco Mazzù ([435]) decise di scendere in campo in prima persona. Ogni sera, verso l'ora di cena, accompagnato da un vigile urbano si faceva un giro nei quartieri più ostili, fermandosi in prossimità dei cassonetti vuoti circondati da rifiuti, suonava ai citofoni ("Buona sera, sono il Sindaco") e con calma e pacatezza dialogava con le persone scese ad incontralo, ascoltava, sorrideva, spiegava le ragioni, esortava alla pazienza, stringeva mani, giorno dopo giorno. Nel sentimento popolare il Sindaco, si sa, è un'altra cosa: Marcello Mazzù era stato nominato già alcuni anni prima e, anche come medico di base, era ben conosciuto nella città; tuttavia vederselo davanti, così, senza preavviso, sotto casa tua ed in prima persona ebbe un salutare effetto distensivo. Di concerto con l'azienda, era stata messa a punto un'altra strategia: c'erano alcuni punti, circa una decina sparsi nei quartieri, ove l'accanimento della protesta era più protervo e dove l'abbandono dei rifiuti attorno ai cassonetti vuoti produceva, ogni giorno, delle vere e proprie mini-discariche a cielo aperto. E così, tutte le sere, arrivavano alcune squadre del Cidiu che raccoglievano e pulivano tutto, cancellando ogni traccia di quella che doveva essere la vergogna dell'amministrazio-

[434]) cfr. nota 284 pag. 134 – A quella campagna fu successivamente ispirata la scelta del logo aziendale ancora in uso.

[435]) Marcello Mazzù, Sindaco di Grugliasco dal 2002 al 2012

ne e del servizio di raccolta. L'effetto congiunto della strategia del dialogo, della comunicazione e delle operazioni di contrasto non punitivo perseguite dal Comune e dal Cidiu stesso alla fine ebbero successo e se oggi, a Grugliasco come altrove, si dovesse abbandonare il "porta a porta" per tornare alla raccolta stradale probabilmente succederebbe un pandemonio. Mazzù non se lo sarebbe mai aspettato di dover essere ricordato, almeno per il suo primo mandato, come "il sindaco dei rifiuti"; sta di fatto che, forse anche per quella sua intuizione, alle elezioni successive venne confermato con il 67,6% dei voti, percentuale mai raggiunta anche in seguito nelle elezioni dirette a quella carica.

Anche nelle due città confinanti, Collegno e Rivoli, i rispettivi sindaci Silvana Accossato ([436]) e Guido Tallone ([437]) scesero in campo in prima persona per arginare quella insensata protesta di massa cavalcata dalle forze politiche locali di opposizione, in particolare nei quartieri a più alta densità abitativa. Un quartiere per volta, con innumerevoli riunioni e consigli comunali aperti, nel volgere di qualche mese la controffensiva ebbe effetto, grazie anche all'esperienza maturata in azienda in materia di educazione ambientale e di diffusione delle buone pratiche di difesa dell'ambiente stesso.

Fin dalla propria origine, e cioè dagli anni del depuratore, il Cidiu aveva infatti sviluppato una particolare competenza nel settore della comunicazione, con le campagne sulla tutela delle acque e sui progetti ambientali via via promossi insieme ai Comuni soci ([438]), successivamente estese al tema dei rifiuti

[436]) Silvana Accossato, sindaco di Collegno dal 2004 al 2014, già Assessore al Turismo e allo Sport della Provincia dal 1996 al 2004, negli anni in cui Regione, Provincia e Comune di Torino erano impegnati dapprima nella candidatura e poi nell'allestimento delle Olimpiadi invernali del 2006. Consigliere Regionale dal 2014.

[437]) Guido Tallone, Sindaco di Rivoli dal 2004 al 2009.

[438]) Fra le diverse iniziative:

- *"Elogio delle acque povere"*, promossa dal 1999 al 2001.
- *"Apri la porta alla raccolta della carta"*, fra il 1997 e il 1999 .
- Pubblicizzazione dell'apertura dei centri di raccolta nei diversi Comuni (dal 1994) e del numero verde (1996).
- Carta dei Servizi (1996).
- Campagne per il compostaggio dell'organico *"A te non serve, all'ambiente si"* con vendita diretta dei compostatori domestici (dal 1994).
- *"Italia che ricicla"* (Collegno, 2000).
- Produzione e vendita di compost verde da sfalci e potature, in molte occasioni distribuito gratuitamente nelle fiere ed in modeste quantità ad uso familiare presso la sede di Cascina Gai (dal 2003).
- *"Scarti o risorse"* (2003).

con lo sviluppo delle raccolte differenziate stradali avviate fin dagli anni 2000. Alla divulgazione dei vari progetti, il Cidiu affiancò ben presto altre iniziative educative, assunte sia in occasione della Giornata Mondiale dell'Ambiente ([439]) sia partecipando puntualmente con il suo stand ed il proprio materiale divulgativo alle fiere di paese ed ai mercati, un po' in tutto il bacino. Maturava soprattutto, al suo interno e nei Comuni soci, un'intensa collaborazione con le scuole verso le quali si rivolse l'attività dello staff aziendale con proposte che nel 2004 avrebbero portato il Cidiu a vincere il premio nazionale "Eliano Galli", promosso da Federambiente, per il miglior progetto di educazione rivolto alle scuole ([440]). Quel risultato incoraggiò l'azienda ad estendere l'attività divulgativa anche alle scuole superiori, promuovendo negli anni dal 2006 al 2009 il concorso video su tematiche ambientali "Videorisorse" che, nell'edizione 2008, ottenne uno spazio nella sezione Ecokids del festival internazionale del cinema ambientale Cinemambiente, con una mattinata di proiezioni al cinema Massimo di Torino.

La raccolta differenziata porta a porta continuava a costituire il tema più impegnativo nelle attività divulgative, soprattutto per le difficoltà incontrate dall'utenza nel riconoscere le diversità fra le tipologie di rifiuti, imballi, confezioni e quant'altro, non sempre riconoscibili, nella loro varietà, con la distinzione sommaria in carta-vetro-plastica-indifferenziato e organico. Emblematiche, in quegli anni, le campagne "*Questo non è vetro"*, sugli errori della raccolta differenziata, su cui campeggiava l'immagine di una lampadina (2008) oppure *"Beato chi lo sa"*, promossa nel 2012 dalla Provincia di Torino cui Cidiu aveva aderito per conto di tutti i comuni soci, o ancora *"I Riciclabili"* (2014), sempre sulle difficoltà della differenziazione, per giungere all' *"ABC dei rifiuti"*, una vera e propria mappa di 215 rifiuti domestici e del loro corretto smaltimento, tutt'ora molto richiesta dagli utenti. Le vicissitudini, infine, dell'impianto di compostaggio di Punto Ambiente, messo in crisi come abbiamo visto dal vetro e dai famigerati sacchetti di plastica, suggerì nel 2010 un'altra iniziativa per la diffusione di sacchetti in materiale compostabile, il Materbi®, in collaborazione con la ditta produttrice Novamont, distribuiti gratuitamente nelle fiere e nei mercati, insieme a piccoli contenitori areati messi a disposizione dal Cidiu stesso.

---

[439]) Il 5 Giugno di ogni anno l'azienda partecipa a questa giornata con iniziative pubbliche svolte quasi sempre in collaborazione con gli Ecovolontari, scelti a turno nei diversi Comuni, che sostengono anche altre iniziative periodiche sui temi *"Puliamo la città"* e *"Puliamo il mondo"*.

[440]) Venne premiata l'iniziativa ERREDI sviluppata nel corso del 2003-2004 per attività divulgative e didattiche con le scuole, attraverso le quali era divenuto famoso il personaggio di "Giorgino" creato dall'Ufficio Comunicazione dell'Azienda.

Nel divenire delle attività e dello sviluppo del Cidiu, le iniziative intraprese in questo settore costituirono un "continuum" allargato anche alla *"progettazione condivisa e partecipata"* dei servizi nei diversi Comuni, in particolare per la scelta della dislocazione delle isole ecologiche stradali nei quartieri più convulsi e ad alta densità abitativa, ove non vi erano spazi condominiali interni e nessuno le voleva in prossimità della propria residenza, né vedeva di buon grado la riduzione degli spazi abituali destinati a parcheggio. Ancora una volta, dialogo e pazienza furono gli strumenti messi in atto dal personale aziendale e da quello dei Comuni per trovare le mediazioni gradite alla utenza, alle amministrazioni, ai tecnici ed alla logistica aziendale.

Verso la metà degli anni '90, come gran parte delle aziende di servizio pubbliche e private, anche Cidiu aveva istituito il "telefono verde", senza tuttavia mai avvalersi di "call center" esterni ma conservandolo sempre al proprio interno, con personale dipendente formato allo scopo. Un modo per mettere la propria faccia nel dialogo diretto con l'utenza, nel fornire informazioni e raccogliere in prima persona proteste e segnalazioni, per ricavarne infine una sorta di immagine riflessa attraverso cui migliorare la propria organizzazione ed esercitare al meglio la risposta dei servizi operativi, informativi e gestionali. Contatto quotidiano che ha consentito di mantenere le performances ad alto livello descritte in precedenza e contribuito a rendere il Cidiu stesso un protagonista della presenza pubblica nel Nord-Ovest della provincia di Torino.

Valerio Castronovo: Introduzione al *"Progetto Archivio Storico Fiat – I primi 15 anni della Fiat - Verbali del Consiglio di Amministrazione 1899-1915"* – Franco Angeli Libri srl, Milano 1987

Marcello Messori nel dibattito "E' liberale il liberismo?" – Roma, 18.10.2012 su https://www.youtube.com/watch?v=ye31z2GH930

Fabio Rugge, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione,* Giuffré, 1985

Bruno Spadoni, *L'evoluzione istituzionale e organizzativa dei servizi pubblici locali dalla municipalizzazione alla liberalizzazione* - ISSiRFA-CNR

Luca Bertelle *"Le origini della municipalizzazione in Italia: lo sviluppo della legislazione (1903 - 1925)"* – Tesi di Laurea (a.a. 2000-2001)

Mariana Mazzucato - *Lo Stato innovatore* – Ed. Laterza, 2014

Oscar Gaspari: *"Dalla Lega dei comuni socialisti a Legautonomie"* – Roma, Edizioni Alisei, 2006

Ettore Rotelli – *"L'Autonomia comunale nel socialismo di Andrea Costa"* – Bologna, Il Mulino, 1981

Bruno Spadoni - *I servizi pubblici locali. Dalla municipalizzazione alla liberalizzazione* (Diritto dei Servizi Pubblici – 3 Febbraio 2003)

"Il Programma Municipale", opuscolo edito in occasione del 1° Convegno di Consiglieri Cattolici Siciliani tenuto a Caltanisetta nel Novembre del 1902 – Fonte: *"1915 Luigi Sturzo al vertice dell'Associazione dei Comuni"* – Centro Documentazione e Studi Comuni Italiani ANCI-IFEL

Giovanni Montemartini - *"Municipalizzazione dei Publici Servigi"*, Società Editrice Libraria, Milano 1902 –

Camera dei Deputati, Atti parlamentari XXI Legislatura - Relazione della Commissione sul Disegno di Legge del Ministro degli Interni presentata il 11 Marzo 1902 *"Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni"* - Relatore: deputato Majorana – Verbale della discussione avvenuta il 23 Maggio 1902 –

Camera dei Deputati, Atti parlamentari XXI Legislatura - Discussione sul disegno di legge *"Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni"* - 28 Novembre 1902

Antonio Zanfarino: *"Liberalismo e liberismo – Il confronto Croce-Einaudi"* - Studi e note di economia, fascicolo 2, anno 1996

"Il V Congresso dei Comuni italiani" – Torino 1905, pubblicato su *"Rivista municipale"* n. 6 del 1906, (tratto da Oscar Gaspari*, "Dalla Lega dei comuni socialisti a Legautonomie"* – Legautonomie – Ed. Alisei, Roma 2006)

Luigi Sturzo: *"La Regione nella Nazione"* - Capriotti editore - Collezione politica - Roma 21 marzo 1949

Luigi Mazzella (Salerno, 1932), già Avvocato Generale dello Stato, Ministro della Funzione Pubblica (2002-2004) e infine Giudice costituzionale – Intervista pubblicata sul sito *"Rivoluzione Liberale"* il 10 Febbraio 2017.

Sabino Cassese: *"Le decisioni bloccate - I dirigenti pubblici sotto assedio"* - Edicola del "Corriere della Sera" del 30.10.2017

Enrico Miletto - *Torino: sviluppo industriale e barriere operaie ai primi del '900*, Istituto piemontese per la storia della Resistenza e della società contemporanea, 2002

Stefano Musso: *"1895-1907. Politiche della municipalizzazione: la nascita di AEM, ATM, IACP"*– Consiglio Comunale di Torino, 2007

Ivan Balbo, *"Torino oltre la crisi"*, Il Mulino, Urbino 2007

Martino Nigra: *"GTT – Una breve storia dell'azienda dall'ATM ad oggi"*, testo disponibile su Internet

Archivio Storico della Citta di Torino*: "Comune di Torino – Relazione della Commissione tecnica nominata dal Commissario regio della Città di Torino, per riferire su alcuni progetti presentati al Municipio riguardanti la Trazione meccanica delle tramvie, l'Illuminazione pubblica e la Forza motrice*".

Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio: *"Riordinamento del Regio Museo Industriale Italiano in Torino e degli insegnamenti tecnici normali"* – Relazione - Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze, Firenze 1868

Marcella Spadoni: "*Prodotti Energia e telecomunicazioni - Produzione e distribuzione di energia"* - Centro on-line, Storia e cultura dell'industria - Il Nord-Ovest dal 1850 - Ottobre 2009

Valerio Castronovo: *"Storia d'Italia"* – vol. 4* - Einaudi, 1988

Cristina Accornero in *"1895-1907. Politiche della municipalizzazione: la nascita di AEM, ATM, IACP"* a cura di Stefano Musso - Consiglio Comunale di Torino, 2007

Claudio Pavese: "*Il processo di elettrificazione tra Otto e Novecento"* in *"Torino Energia - Le politiche energetiche tra innovazione e società (1700-1930)"* a cura di Vincenzo Ferrone – Archivio Storico, Torino 2007

Andrea Giuntini: "*Il gas a Torino"* in *"Torino Energia - Le politiche energetiche tra innovazione e società (1700-1930)"* a cura di Vincenzo Ferrone – Archivio Storico della Città di Torino

Michele Ferrero, *"Municipalizzazione del gas e dell'energia elettrica a Torino"* in *"La rivista tecnica delle scienze, delle arti applicate all'industria e dell'insegnamento industriale"* - Anno IV, 1904

Fabrizio Gaudio *"1907-2007 – Un secolo di energia – Dall'Azienda Elettrica Municipale ad Iride"* – Torino, Novembre 2007, Iride

Teofilo Rossi: *"Il Comune di Torino nel quinquennio 1909-1914"* – Tip. L. Cecchini, 1914 – Archivio Storico Città di Torino

Davide Bobba – "*Il risanamento igienico della città di Torino tra centro urbano e risorse idriche nell'Ottocento"* - Tesi di laurea in Storia sociale del XIX secolo - Anno Accademico 2009-2010 - Università degli studi di Torino - Facoltà di Lettere e Filosofia - Corso di Laurea in Storia - Relatore: Professor Silvano Montaldo

G. Ernesti, *Istituzioni e borghesie locali nell'età liberale,* Angeli, Milano 1986,

Serenella Nonnis Vigilante: "*Igiene pubblica e sanità municipale"*, in Umberto Levra (a cura di), *Storia di Torino. Da capitale politica a capitale industriale (1864-1915)*, Vol. VII, Einaudi, Torino 2001

"L'acquedotto torinese – 50 anni di Azienda Speciale" - Servizio Pubbliche Relazioni e Comunicazioni di A.A.M. di Torino - Torino 1995

Luigi Pagliani: *"Progetto di incenerimento delle spazzature con forni Sterling per la Città di Torino",* pubblicata in estratto da Utet, Torino 1914, per conto della Società Anonima Raccolta e Incenerimento Spazzature.

AA.VV. "Trasporti torinesi : 1884-1984 : cento anni di servizio del pubblico"

Salvatore Centorbi :*"Mezzo secolo di storia dell'igiene urbana all'ombra della Mole Antonelliana"* – Ideanet srl – Torino, 2010

Giampiero Vigliano: *"I centri della cintura torinesi- Rivoli"*– IRES – Torino, 1959

Giampaolo Fissore e Pavel Ernesto Piovano: *"L'industrializzazione di Rivoli nel Novecento – Uomini, imprese, prodotti e territorio"* — Città di Rivoli, Dicembre 2006

AAVV – *"La localizzazione delle industrie nella cintura di Torino"* - Piano Regolatore Intercomunale, Istituto Ricerche Economico Sociali <Aldo Valente> - Torino, 1959

AAVV – *"Panorama economico e sociale della Provincia di Torino"* – Istituto Ricerche Economico Sociali <Aldo Valente> - Torino, 1959

AAVV - *"Linee di piano territoriale per il comprensorio di Torino"* – IRES-Regione Piemonte, Guida Editori srl, Napoli 1976

"Pro Loco Grugliasco – Cenni storici" – http://www.prolocogrugliasco.it/

Giancarlo Percivati su *"L'eco mese" (L'Eco del Chisone): "Abit, dal Pinerolese il latte fresco di qualità"*, Marzo 1999

Antico Opificio della Chà: Storia e ristrutturazione, 2008 http://www.anticopificio.com/la-storia.html

Giuseppe Rizzo: *"La passione al servizio della città – Franco Lorenzoni Sindaco della gente"* - Impremix – Torino, Novembre 2014

Ruggero Bertotti*: "Storia di un soldato italiano in Africa del Nord - Una guerra misconosciuta: Tunisia 1942-1943"* - KOSMOS Edizioni (Torino, 1993)

Giuseppe Rizzo: *"Luciano Rossi – Cianin – Impegno e passione civile per Grugliasco"* a cura di Enrico Galimberti – Impremix Edizione Visual Grafika – Torino, 2012

Michelangela Di Giacomo: *"PCI e migrazioni interne nella Torino del miracolo"* – Diacronie, Studi di Storia Contemporanea – 2012 https://diacronie.revues.org/2938#bodyftn13

Enzo Favoino e Marco Ricci: *"La gestione dei Rifiuti Biodegradabili – alcuni approcci in Europa"* - Gruppo di Studio sul Compostaggio e la Gestione Integrata dei Rifiuti della Scuola Agraria del Parco di Monza, Marzo 2006

Acea Pinerolese Industriale S.p.A.: *"La nostra storia"* –

http://www.aceapinerolese.it/societa/la-nostra-storia/

Luigi Tealdi: *"Documento di valutazione – Giudizio di congruità – Prezzo di cessione azioni Publirec S.p.A"* – Torino, Maggio 2003

Duccio Bianchi: *"L'industria del riciclo"*, Ambiente Italia 2013

Daniela Adorni, Marco Sguayzer: *"Oltre la metropoli – Per una storia di Collegno dalla Ricostruzione agli anni Novanta"* – Ledizioni, Milano 2013

Giuseppe Gramaglia (1950-1986): *"Frammenti di storia di Collegno"* – Opera postuma a cura di Marisa e Manuel Torello, pubblicata dal Gruppo Archeologico "Ad Quintum", Ed. del Graffio, Borgone di Susa, Giugno 2006

Marco Onado: "*Trent'anni di scandali finanziari in Italia. Il difficile rapporto fra imprese e finanza*"- Firenze, 2010.

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale archivi – Archivi d'impresa: Abegg August

Dino Ceredi: *Gli stabilimenti industriali di Perosa Argentina*, Perosa Argentina (TO), Collana della Parrocchia di S. Genesio a cura di Rino Girotti, 1982.

Axteria – *Piano strategico del Gruppo CIDIU* – Collegno, Aprile 2008

Altre fonti: *"Censimento generale dell'industria, del commercio, dei servizi e dell'artigianato – 26 ottobre 1981 – Volume II – Dati sulla caratteristiche strutturali delle imprese e delle unità locali – Tomo 1 , fascicoli provinciali – 01 Torino"* – ISTAT, Roma 1984

Marco Lo Bue è nato a Torre Pellice l'11 settembre del 1944; laureato in agraria, ha sempre svolto la propria attività nel settore pubblico, sia come libero professionista sia come dipendente. Sindaco di Grugliasco dal 1988 al 1990, è stato Presidente dell'Ordine dei Dottori Agronomi Forestali del Piemonte e Valle d'Aosta e, negli anni dal 2002 al 2012, ha via via ricoperto le cariche di componente del CdA, Amministratore Delegato e Direttore Generale di Cidiu SpA e di Cidiu Servizi SpA.