

Un lungo cammino

Dai rifiuti ai servizi pubblici energetico-ambientali

di Andrea Giuntini

1. La Cenerentola dei servizi urbani

Fra le *public utilities*, l'igiene urbana ha conosciuto negli ultimi anni un processo di trasformazione meno radicale rispetto a quanto è avvenuto in altri settori. Più uguale a se stesso, effettivamente meno oggetto di approfondimento storico rispetto ad altri¹, il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti si è prestato in misura minore a funzionare da banco di prova per i grandi cambiamenti indotti dalla globalizzazione, senza conquistarsi una posizione di centralità nell'ambito dei processi di liberalizzazione. Ad un'analisi più attenta, non appare invece rilevabile una completa immobilità. Se confrontato con settori come quello dell'energia elettrica o del gas, è ovvio che l'appellativo di Cenerentola appare calzante. Ma l'igiene urbana ha compiuto anch'essa notevoli passi in avanti, aumentando il proprio peso economico, tradizionalmente scarso, elevando il proprio livello tecnologico con l'introduzione di una diffusa meccanizzazione delle fasi di lavorazione e riducendo quindi in ultima analisi la propria marcata natura *labour intensive*. La funzione, allargata soltanto al contesto locale, di raccogliere e allontanare i rifiuti dal proprio territorio, si è raffinata e differenziata, raggiungendo, sia sotto il profilo organizzativo sia tecnologico, livelli di crescente complessità e integrazione con una pluralità di funzioni ambientali. Inoltre concetti di natura squisitamente aziendale hanno progressivamente sostituito le aspirazioni locali riversate storicamente dai Municipi. Pur mantenendo al proprio interno vaste aree di monopolio, il servizio ha conosciuto un forte rinnovamento soprattutto in quelle fasi che più si prestano all'apertura al mercato; in particolare non è tanto la raccolta, svolta ancora in un contesto prevalentemente monopolistico, quanto il trattamento, che presenta una tale possibilità. I rifiuti sono divenuti un *business* riconosciuto in termini di dimensioni economiche e di apertura del mercato nazionale, oltre che di concentrazione dei soggetti operanti. Infatti la normativa di riferimento si sta evolvendo verso l'assimilazione del servizio alle altre *public utilities* di maggior rilievo economico, alla ricerca di *standard* di ogni natura in un quadro di crescente regolazione economica sempre meglio definita. Ma quello che conta ancora di più è la rilevanza sociale del servizio, nella pluralità delle situazioni che il paese presenta, che è mutata straordinariamente anche in Italia. La questione ambientale ha trainato anche i servizi di igiene urbana, assecondando la nuova forte pressione proveniente dal lato della domanda. Gli utenti sono divenuti i veri protagonisti, capaci di imporre le proprie esigenze in termini di qualità ambientale ad ogni livello. Ciò ha accelerato il processo di forte integrazione del settore all'interno del complesso delle politiche ambientali generali, di cui è diventato in breve *magna pars*. La nuova partita, ancora aperta, si gioca sulla localizzazione delle discariche e degli impianti per il trattamento e lo smaltimento, che invece genera regolarmente conflitti aspri e coinvolgenti. Com'è stato opportunamente osservato da uno degli studiosi più acuti di questi fenomeni, "la gestione dei ri-

1 Come rilevano anche R. Sansa, *I rifiuti e la storia ambientale: un'introduzione*, in "Storia urbana", 2006, 112, pp. 7-16; e A. Giuntini, *Cinquant'anni puliti puliti. I rifiuti a Firenze dall'Ottocento alla Società Quadrifoglio*, Milano, Ciriec-Angeli, 2006, pp. 12-15.



AMIU, prime pulizie notturne nel centro storico, Modena, 1973. (Archivio Hera Modena)

fiuti è - e dovrebbe essere considerata - una sorta di laboratorio sperimentale: non solo di un nuovo approccio a un uso più razionale, e parsimonioso, delle risorse della terra [...] ma anche di un approccio ai problemi della democrazia e della sovranità popolare che cerchi di adeguare questi concetti alle caratteristiche di un mondo dominato dalla globalizzazione dei processi economici e sociali”².

2. Modena inizio secolo

Se concediamo credito alla descrizione da parte dell'ufficiale sanitario Antonio Boccolari, le condizioni igieniche di Modena nei primi anni del secolo dovevano essere decisamente preoccupanti³. I 63.626 cittadini che la abitavano nel 1901 - 26.847 entro le mura con una densità molto elevata - soffrivano per la mancanza di un sistema fognario, per un approvvigionamento idrico insufficiente, per l'inquinamento dei canali, nei quali venivano riversati liquami domestici e di scarico delle attività manifatturiere; infine erano costretti a vivere nello sporco a causa dello scadente servizio di rimozione dei rifiuti. L'esigenza di una decisa opera di risanamento dominava il nuovo piano regolatore edilizio e di ampliamento della città, elaborato a partire dal 1903 e approvato dal Consiglio Comunale due anni dopo⁴. Il bisogno di un intervento radi-

2 G. Viale, *Governare i rifiuti. Difesa dell'ambiente, creazione d'impresa, qualificazione del lavoro, sviluppo sostenibile, cultura materiale e identità sociale dal mondo dei rifiuti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999, p. 116. Dello stesso autore, cfr. anche *Un mondo usa e getta. La civiltà dei rifiuti e i rifiuti della civiltà*, Milano, Feltrinelli, 1994; e il recente *Azzerare i rifiuti. Vecchie e nuove soluzioni per una produzione e un consumo sostenibili*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008. Utili considerazioni di natura generale si trovano anche in: *I rifiuti nel XXI secolo. Il caso Italia tra Europa e Mediterraneo*, Milano, Edizioni Ambiente, 1999.

3 A. Boccolari, *Condizioni igieniche e sanitarie del Comune e della Città di Modena*, Modena, Società Tipografica Modenese, 1909.

4 Il piano venne redatto dall'ingegnere comunale Alfonso Modenesi e comprendeva una gran quantità di sven-

cale, misura invocata persistentemente nel corso della campagne elettorali, era sentito soprattutto nei quartieri più degradati dal punto di vista delle condizioni abitative, dove la popolazione era affetta da un'elevata mortalità e dalle malattie tipicamente provocate dalla mancanza di igiene. Molto venne progettato e promesso, ma poco fu realizzato.

L'epoca giolittiana è caratterizzata in generale da una tendenza all'irrobustimento dell'intervento municipale nell'ambito dei servizi pubblici soprattutto nel nord e nel centro del paese. Un'attenzione diversa, ovunque sulla penisola, cominciava ad accompagnare in particolare lo sviluppo dei servizi igienici. In un'ottica del genere, anche l'amministrazione comunale modenese in questi anni procedeva ad una serie di operazioni. Nel marzo del 1910 il Comune assumeva in economia il servizio di espurgo dei pozzi neri, per poi cederlo ai privati due anni dopo⁵. Andava nella stessa direzione, di una maggior presenza municipale nella gestione di quelle che ancora non si chiamavano *public utilities*, anche il progetto, poi inattuato, fondato sugli studi del geologo Dante Pantanelli, che conteneva finalmente la scelta definitiva della separazione fra acque bianche e acque nere⁶. Lo stesso destino toccava al piano firmato da Antonio Zaccaria dell'Ufficio tecnico comunale⁷. Alcuni passi in avanti, ma ancora incapaci di mutare per davvero la situazione, erano costituiti dall'inglobamento nella sfera comunale del frigorifero e dell'annessa fabbrica di ghiaccio⁸; del trasformatore delle carni infette, assunto nel 1910 dopo alcune traversie legate ad una serie di concessioni di scarso successo a vari privati, ma solo per cinque anni⁹; e poi ancora dei macelli¹⁰, delle affissioni pubbliche e dei trasporti funebri.

Nel 1904, all'indomani della legge sulla municipalizzazione, veniva deciso, all'unanimità, di confermare la conduzione in economia della nettezza pubblica, avviata in precedenza. Il *Regolamento* relativo¹¹ constava di 37 articoli, nei quali erano contenuti i provvedimenti atti alla pulizia urbana e dei macelli tramite il quotidiano innaffiamento e spazzamento, mentre nulla si diceva a proposito dei rifiuti domestici, che ai proprietari delle case era richiesto di rimuovere dagli spazi comuni per metterli a disposizione della rimozione da parte degli spazzini. I rifiuti venivano ammassati, servendosi dei carri trainati dai cavalli, nel deposito comunale, una vasca in cemento armato posta in Villa Santa Caterina, dove erano conservati anche gli strumenti necessari al servizio¹². La sostanziale estraneità da parte del Comune al servizio di raccolta dei ri-

tramenti e demolizioni a fini igienici (Municipio di Modena, *Progetto di regolamento d'igiene e relazione della commissione consiliare con successiva deliberazione della Giunta municipale*, Modena, Stabilimento tipo-litografico Paolo Toschi, 1902).

- 5 Municipio di Modena, *Regolamento di igiene. Vuotatura dei pozzi neri. Norme speciali per il Servizio in Economia da parte del Comune*, Modena, Stabilimento Tipo-litografico Paolo Toschi, 1911; e Comune di Modena, *Vuotatura dei pozzi neri. Norme speciali per il servizio in economia da parte del Comune*, Modena, Stabilimento Tipo-litografico Paolo Toschi, 1913.
- 6 Municipio di Modena, *Fognatura ed acquedotto. Studi e proposte*, Modena, Stabilimento Tipo-litografico P. Toschi, 1907.
- 7 Municipio di Modena, *Il nuovo progetto 1911 di fognatura per la città e il suburbio di Modena*, Modena, Stabilimento Tipo-litografico Paolo Toschi, 1911.
- 8 Municipio di Modena, *Relazione al Consiglio Comunale sull'impianto ed esercizio dello stabilimento frigorifero*, Modena, Stabilimento Tipo-litografico Paolo Toschi, 1908.
- 9 Atti del Consiglio Comunale di Modena (da ora ACCM), 22 marzo 1915.
- 10 Municipio di Modena, *Regolamento del pubblico macello*, Modena, Stabilimento Tipo-litografico P. Toschi, 1905.
- 11 *Regolamento per l'esercizio in economia del servizio riguardante la nettezza pubblica superficiale e sotterranea della città* (ACCM, 12 settembre 1904).
- 12 L'articolo 44 prescriveva la costituzione di appositi immondezzai per i rifiuti al piano terreno delle case; in



Fotografia aerea dell'impianto di depurazione acque di Modena. (Archivio Hera Modena)

fiuti dei cittadini non deve stupire; l'amministrazione modenese condivideva un tale atteggiamento con la totalità degli altri Municipi italiani. Come in gran parte delle realtà urbane del paese, le modalità di raccolta erano ancora piuttosto rudimentali e il problema dello smaltimento era sconosciuto all'orizzonte dei governanti e dei tecnici del tempo. Anche a Modena, esattamente come altrove, il livello del servizio rimase a lungo piuttosto scadente¹³.

3. Arrivano i privati

Una prima modernizzazione del servizio prendeva forma nel 1924, quando l'appalto del servizio di nettezza urbana e del trasformatore veniva affidato all'impresa veneziana Giacomo Pastorino e Giuseppe Serra, preferiti sul filo di lana ad un altro concorrente, Adolfo Orsi¹⁴. La privatizzazione irrompeva sulla scena modenese in un momento, in cui il servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti non prometteva in Italia profitti particolarmente attraenti. Anche per que-

caso che questo non fosse possibile, scattava l'obbligo di portare ogni giorno i rifiuti fuori dell'abitato nelle ore stabilite dall'amministrazione.

13 Sono questi gli anni, in cui si avviava in Italia l'introduzione delle prime macchine spazzatrici meccaniche; nel 1905 entravano in funzione a Roma, innovando il servizio in maniera rilevante (C. Isabella-G. Rubrichi-F. Sensi, *Per una storia della Nettezza Urbana a Roma dal 1870 al 1960. Dal canestraro al netturbino*, Roma, CEI, 1997).

14 La Giacomo Pastorino era una delle imprese più conosciute nel paese in quegli anni nel settore; oltre a Modena, deteneva l'appalto a Bologna, Venezia, Torino e Viareggio (*Appalto del servizio di pulizia e di esercizio della Sardegna*, ACCM, 5 marzo 1924). Grosso modo contemporaneamente veniva varato il nuovo *Regolamento di igiene*, che rappresentava un significativo momento di maturazione per la città (Municipio di Modena, *Regolamento d'igiene*, Modena, Premiata cooperativa tipografi, 1925).

sto il settore stava vivendo una fase caratterizzata da un certo ristagno e dalla mancanza di dinamicità¹⁵. Fu invece l'appalto più longevo fra quelli decisi dal Comune modenese. Molte furono le novità introdotte nella fase della raccolta dei rifiuti, soprattutto in termini di strumenti e macchinari utilizzati, in linea con quanto stava cambiando anche su scala nazionale¹⁶. Durante il ventennio in effetti il servizio di nettezza urbana conobbe nel paese un cospicuo svecchiamento, progredendo quasi ovunque. Innovazioni importanti vennero applicate anche nel rapporto con l'utenza: nel 1931 si stabiliva, prima che in altre città, l'obbligatorietà del pagamento di una tassa per il servizio a carico degli abitanti del Comune¹⁷. Ma le modalità della raccolta dei rifiuti domestici non mutavano neppure in seguito all'applicazione della tassa. Venivano raccolti in recipienti di legno o di metallo - "a perfetta tenuta", quindi senza disperdimento nell'ambiente - collocati dai cittadini al di fuori delle abitazioni e riversati una volta pieni dagli addetti dell'impresa in furgoni appositi¹⁸. Sul fronte opposto, quello dello smaltimento, si continuava ancora ad accumulare la spazzatura, che raggiungeva nei depositi anche i tre metri di altezza. Il cattivo odore, per via della fermentazione che avveniva all'aperto, si spandeva ovunque. L'unico modo utilizzato per il recupero di parte delle materie organiche era l'approntamento di concimaie, che venivano vendute ai contadini. In epoca autarchica la questione del riutilizzo dei rifiuti divenne fra le più dibattute all'interno del settore della nettezza urbana¹⁹.

Il cambiamento principale nel settore avveniva sotto il profilo normativo con l'importante provvedimento emanato durante la guerra, la legge 20 marzo 1941, n. 366²⁰, in seguito alla quale la materia relativa alla nettezza urbana veniva dichiarata di interesse pubblico. L'innovazione consisteva nell'imporre ai Comuni l'obbligo di provvedere, con diritto di privativa o tramite concessione a ditte regolarmente iscritte ad un elenco speciale, al servizio di raccol-

-
- 15 Negli stessi anni venivano ceduti alla mano privata il frigorifero comunale e il servizio affissioni, mentre giungeva finalmente al traguardo la vicenda dell'acquedotto, portato a termine a guerra iniziata, con l'accordo definitivo per la costruzione nel settembre 1935 (Comune di Modena, *Regolamento e tariffe per l'esercizio dell'acquedotto civico*, Torino, Tipografia A. Trentano, 1936). Erano gestiti direttamente dal Comune alcuni servizi minori: le farmacie, i trasporti funebri e la piscina.
- 16 G.C. Castellani, *Sul risanamento degli abitati. Spazzatura stradale lotta contro la polvere*, Torino, Ajani e Canale, 1926.
- 17 Le tariffe vennero modulate sulla base del RD 27 dicembre 1923, n. 2962: appartamenti fino a 3 locali 1 lira al mese, oltre i tre locali 2 lire, per i locali di uso pubblico - come teatri, caserme, ristoranti, ospedali - 3 lire, per gli stabilimenti industriali 5 lire. Il ricavato della tassa andava per il 70% all'impresa e il 30% al Comune oltre al prezzo dell'appalto (*Regolamento per il servizio speciale a pagamento di rimozione delle spazzature domestiche dalle case, dei locali di uso pubblico e degli stabilimenti*). Nell'ottobre 1932 veniva inaugurato il nuovo macello (G. Squadrini, *I vecchi ed il nuovo Macello di Modena*, Modena, Tipografia Bassi e nipoti, 1932).
- 18 *Regolamento per la raccolta e l'asporto delle spazzature domestiche, redatto sulla base della necessità di adeguamento al T.U. della Legge Sanitaria RD 27 luglio 1934, n. 1265* (ACCM, 12 dicembre 1935).
- 19 A. Fanello, *La raccolta dei rifiuti solidi urbani (storia di un'idea)*, Roma, Edizione Organizzazione Alfa, 1941. La cernita, che era sempre stata eseguita in ogni deposito di rifiuti, assumeva un'importanza ancora maggiore; a Modena verrà effettuata ancora fino agli anni Sessanta. Il supporto in termini di concime restava primario; si pensava in effetti di poter fornire all'agricoltura un aiuto insostituibile nell'ottica di completa autonomia che il Fascismo predicava (C. Alimenti, *La lotta contro gli sprechi ed il ricupero dei rifiuti urbani*, Milano, Istituto per gli studi corporativi ed autarchici, 1940; e *Cernita e trattamento dei rifiuti cittadini*, Roma, Enios, 1941).
- 20 *Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Legge 20 marzo 1941, n. 366*, Milano, Pirola, 1941. Per un commento alla legge, cfr. anche P. Panetta-F. Piccioli, *Il servizio di nettezza urbana. Guida pratica per l'istituzione, il funzionamento del servizio e l'applicazione della tassa per la raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani interni*, Firenze, Casa editrice Nocchioli, 1972.

ta e smaltimento dei rifiuti dei cittadini, per il quale veniva richiesta una tassa corrispettiva²¹, commisurata alla superficie dei locali e all'uso. Le formule previste per la gestione erano il servizio in economia, la concessione in appalto o la creazione di un'azienda speciale.

4. Il mondo nuovo

La vicenda dei rifiuti vive una stagione nuova all'indomani della fine della guerra in tutto il territorio nazionale. Si instaurava un doppio canale di relazione: da una parte rientravano pienamente nel nuovo concetto e nella nuova pratica di servizi urbani e dall'altra si rendevano protagonisti a loro volta della trasformazione complessiva degli stili di vita che caratterizza il paese a partire dagli anni Cinquanta. Con il debutto della pratica democratica, anche i Municipi cambiano il modo di gestire la cosa pubblica a livello locale. Questa trasformazione è massimamente visibile nelle aree più ricche del paese e in cui la tradizione municipalistica aveva radici più profonde. A partire dal 1945 il governo municipale vede il proprio ruolo dilatarsi in maniera sensibile e trova nei servizi a rete uno degli interventi più efficaci e strategici. Il Municipio in sostanza si poneva come il soggetto alla guida dello sviluppo, predisponendo le condizioni, all'interno delle quali poi si muovevano le imprese private, pur tenuto conto delle ristrettezze dei bilanci che a lungo condizionarono ogni scelta. Il cambiamento di taglia di tutti i centri urbani sulla penisola, Modena compresa, dovuto alla massiccia emigrazione dalle campagne e dal sud del paese, mutava i termini del servizio di pulizia e smaltimento, mettendo in difficoltà i Municipi²².

5. Fra cambiamento e continuità

Il caso modenese, improntato alla continuità fra epoca fascista e repubblicana dal punto di vista della gestione del servizio di pulizia della città, non fu il solo nell'immediato secondo dopoguerra, in cui venne confermato il concessionario privato già operante. I problemi di natura finanziaria e il *know how* acquisito spingevano verso la riconferma di quelle imprese, che avevano convinto nel corso della propria esperienza. Fu anche per questo motivo che la Giun-



La torre dell'impianto di incenerimento di Modena. (Archivio Hera Modena)

21 *Tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani interni*, in Atti del Podestà di Modena (da ora APM), 25 agosto 1942.

22 Modena stessa cresceva sotto il profilo demografico molto rapidamente in questi anni da 105.437 abitanti nel 1946 a 111.364 unità nel 1951; fra il 1961 e il 1981 la popolazione residente nella Provincia di Modena aumentava di 84.416 unità, più del doppio rispetto al ventennio precedente. Nel capoluogo dal 1950 al 1987 la popolazione residente aumentava del 60%.

ta, guidata dal sindaco Corassori, il 26 marzo 1946 stringeva un accordo, poi formalizzato nel contratto firmato il 31 luglio 1947 per un appalto di 18 milioni all'anno, con la Sum (*Servizi Urbani Modenesi*), dietro alla quale in realtà si celava ancora Bruno Pastorino, che a lungo aveva gestito il servizio negli anni precedenti con soddisfazione degli utenti e dell'amministrazione²³. Incapace per ragioni finanziarie di assumere direttamente il servizio, la Giunta intendeva comunque mantenersi le mani libere con un accordo triennale, che riteneva provvisorio, rimandando la decisione finale ad un momento successivo. Al contempo non venne abbandonato il dibattito sulla possibile municipalizzazione del servizio di nettezza, in un'epoca in cui l'istituto tornava in auge dopo il rallentamento nel Ventennio²⁴. Nell'ottobre del 1949 avveniva il debutto del nuovo servizio, il cui contenuto non variava rispetto a quello dei contratti passati. Le strade venivano innaffiate per 150 giorni all'anno dalle due macchine in dotazione dell'impresa e le immondizie domestiche venivano prelevate una volta al giorno, ma non la domenica. Fra le innovazioni più rilevanti in chiave di modernizzazione del servizio, va registrata l'adozione di macchine chiuse, di bidoni e carrelli, che ancora non significavano il pensionamento per i cavalli e i carri che tiravano²⁵; e il cui costo gravava soltanto per il 20% del bilancio complessivo a fronte dell'80% detenuto dalle spese per la manodopera. Il canone annuo era stabilito in venti milioni.

6. La grande espansione

Una volta doppiato il capo della Ricostruzione, in tutto il paese prendevano sempre più piede processi di municipalizzazione anche nel settore della nettezza pubblica. Facendo coincidere la modernizzazione urbana anche con livelli più elevati di igiene, sorgeva l'esigenza condivisa di avere un servizio di nettezza pubblica ben organizzato e funzionante. L'ottica perdurante era ancora quella del rapporto privilegiato fra servizi pubblici e territorio, delimitato ai confini comunali; da ciò ne derivava un peso rilevante detenuto dall'autorità comunale. Attorno ai cambiamenti nei modi di vita nelle città e della loro taglia si snodava l'evoluzione del servizio di nettezza urbana, all'interno di un disordine urbanistico, che metteva in crisi i pianificatori dei servizi igienici. Si diffondeva una differenziatissima pluralità di esperienze e al tempo stesso segnali intonati alla ricerca affannosa di risposte da dare alle molte inedite domande, che cittadini e imprese ponevano in questi anni. Emergeva un'evidente difficoltà a modellare il settore, per quanto fosse chiaro a tutti che la strada imboccata era quella di un progressivo irrobustimento. Gestione, tecnologia, rapporti con il personale e sviluppo urbano costituivano i perni, intorno ai quali il servizio stava per conoscere il definitivo decollo²⁶.

23 Nel contratto con la Sum erano compresi anche l'espurgo dei pozzi neri e la gestione del trasformatore: Comune di Modena, *Atto di concessione dei servizi inerenti alla raccolta, al trasporto, ed allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani*, Modena, Premiata Cooperativa Tipografi, Modena, 1949. Fra i provvedimenti figurava un cospicuo aumento tariffario, dovuto evidentemente alla rivalutazione della moneta (*Relazione sulla nuova tariffa per la tassa dei rifiuti solidi urbani*, in Atti della Giunta Comunale di Modena, da ora AGCM, 1° aprile 1947). Documenti relativi alla trasformazione del servizio sono in Archivio Storico del Comune di Modena (da ora ASCM), Atti amministrativi, 1947, f. 1901.

24 Nella stessa epoca vennero appaltati alla mano privata anche i due servizi dei trasporti funebri e per le disinfezioni e riconfermato quello delle affissioni (ASCM, Atti amministrativi, 1948, f. 1937; e 1949, f. 1976; e ACCM, 21 dicembre 1948; e Atti amministrativi, 1955, f. 2278).

25 Le linee del cambiamento e la descrizione delle attrezzature sono in ACCM, 19 maggio 1949. Materiale documentario si trova anche in ACCM, *Atti amministrativi*, 1950, f. 2014bis.

26 I risultati dei due principali convegni delle aziende del settore, durante i quali si confrontavano i responsabili delle maggiori realtà funzionanti in Italia, offrivano un quadro dai contorni ancora incerti (Confederazio-



I netturbini preposti allo spazzamento della città a metà degli anni Sessanta. (Archivio Hera Modena)

Come in molte altre città italiane, anche l'espansione urbanistica di Modena procedeva senza tenere conto dei problemi di raccolta e di trasporto dei rifiuti all'interno della città. La travolgente crescita della città acuì i problemi legati alla nettezza pubblica, rendendo in definitiva la vita difficile alla nuova azienda che gestiva il servizio. Pochi erano stati, rispetto alle epoche precedenti, i passi in avanti nell'ambito dei sistemi di raccolta, che risultavano, al momento del debutto della nuova azienda, decisamente rudimentali sia sotto il profilo organizzativo sia tecnologico. Se si pensa che nei centri urbani minori, in questi stessi anni, la raccolta avveniva grazie all'iniziativa personale delle casalinghe, obbligate a recarsi in strade e rovesciare il contenuto dei propri bidoni nel carretto raccoglitore, che girava per la città trainato da un cavallo, ci si rende conto facilmente quanto l'arretratezza fosse un dato comune all'intera penisola. Funzionava ancora il sistema del convogliamento della spazzatura nei depositi cittadini, gli stessi da anni, per i quali, visto l'accumulo sempre più massiccio di spazzatura, non venne prevista la chiusura. Lo spazzamento stradale, ancora in gran parte effettuato a mano, avveniva la mattina presto. Un'altra questione va tenuta adeguatamente in considerazione. Il ritmo incalzante dell'industrializzazione, già nella seconda metà degli anni Cinquanta, mutava la composizione dei rifiuti, aggiungendovi peso e ingombro. Così anche per l'incapacità di affrontare sollecitamente la novità tumultuosa del *boom* industriale gran parte della spazzatura domestica e industriale raccolta promiscuamente finiva per accumularsi negli innumerevoli scarichi poco controllati, con un inevitabile corollario di rischi igienici molto elevati. La situazione era largamente insoddisfacente, tanto che in questi anni in tutto il paese si sviluppava un confronto fra i tecnici sui metodi migliori di smaltimento. Alcuni si orientavano verso l'interramento controllato, altri cominciavano a spingere con convinzione in direzione dell'incenerimento, altri ancora restavano su posizioni di retroguardia, sottolineando la validità del metodo della cernita. I calcoli di convenienza economica erano presenti in ognuna delle posizioni assunte, ma non consentivano un'opzione risoluta a favore di una soluzione piuttosto che di un'altra.

ne della Municipalizzazione. Federazione nazionale aziende municipalizzate gas acqua varie, *Atti del primo convegno nazionale delle aziende municipalizzate e dei servizi comunali di nettezza urbana*. Firenze 23-25 marzo 1957, Roma, Tipografia delle Terme, 1957; e Confederazione della Municipalizzazione. Federazione nazionale aziende municipalizzate gas-acqua-varie, *Atti del 2° convegno nazionale tecnico-economico delle aziende municipalizzate di nettezza urbana*. Trieste 23-24-25 settembre 1961, Roma, Tipografia delle Terme, 1963).

7. I primi passi del dibattito sull'incenerimento

In mezzo a incertezze e difficoltà, muoveva i primi passi anche l'idea di incenerire i rifiuti, ipotesi che la vigente legge del 1941 subordinava alla cernita. Gran parte dei tecnici competenti nel settore e degli addetti ai lavori guardavano con crescente favore a questa possibilità²⁷. L'incenerimento della spazzatura aveva debuttato alla fine del secolo precedente; la Gran Bretagna era stata un'apripista nel settore, realizzando già intorno al 1870 alcuni impianti. Successivamente anche Stati Uniti, Germania e Francia avevano seguito sulla stessa strada la patria della rivoluzione industriale con esperimenti analoghi²⁸. Sulla penisola, una posizione di primo piano la occupò Trieste. Esperimenti di questo tipo erano stati condotti anche a Milano²⁹; l'ostacolo maggiore era rappresentato, oltre che dai processi tecnologici, anche dal costo degli impianti, che permaneva troppo alto e non permetteva che la pratica attecchisse con successo. Anche a Modena la novità suscitò precocemente grande interesse e una delegazione guidata da Rubes Triva - accompagnato dal consigliere delegato alla Polizia urbana Antonino Bellei, dal capo della ripartizione Polizia urbana Lorenzo Coppi, da Pastorino e dal direttore della Sum - si recava nel 1949 in Svizzera, a Zurigo e a Lucerna, dove funzionavano impianti tecnologicamente molto avanzati, che producevano riscaldamento³⁰. Altri viaggi verranno compiuti periodicamente anche nel corso degli anni successivi³¹, fino alla decisione presa concordemente all'interno del Consiglio comunale di impiantare un inceneritore in città.

8. La nascita dell'Azienda municipalizzata nettezza urbana (Amnu)

Le mutate condizioni economiche del Comune e l'ottica interventista, che dal 1945 ne ispirava le scelte, stavano all'origine della decisione di assumere nel 1962 la gestione in economia del servizio, acquisendo gli impianti della Sum per una cifra di 422 milioni³². Da parte degli amministratori comunali erano provenuti più volte segnali in direzione di una possibile municipalizzazione, sostanzialmente appoggiata anche dal principale partito di opposizione, benché la qualità del servizio offerto dalla Pastorino fosse tutt'altro che scadente. In realtà il progetto si inseriva in un quadro ampio di intervento municipale mirato ad assecondare lo sviluppo della città e non rivestiva i connotati della misura presa contro l'appaltatore. Nel momento del passaggio da Alfeo Corassori a Rubes Triva nella cabina di regia del Comune, l'ipotesi di trasferire il servizio all'interno delle competenze municipali si concretizzava definitivamente.

27 Vanno in questa direzione anche gran parte degli interventi tenuti al congresso inaugurale della serie di appuntamenti incentrati in questi anni proprio sui servizi urbani: M. Dechigi, *Aspetti igienico-sanitari sullo smaltimento delle immondizie*, in Ente autonomo Fiera internazionale di Padova, *Atti del 1° congresso dei servizi pubblici urbani. Padova 9 giugno 1955*, Padova, Editrice Fiera di Padova, 1957, pp. 33-41; e D. Boari, *Organizzazione dello smaltimento in funzione di interesse pubblico*, ivi, pp. 43-52.

28 Nel 1908 negli Stati Uniti operavano oltre 200 inceneritori municipali; in Germania all'inizio del Novecento ne funzionavano ventidue (*Distruzione delle immondizie. Esperienze di Amburgo, Berlino e Parigi*, in "Ingegneria sanitaria", 1897, 7, pp. 128-129).

29 B. Brancato, *Risultati delle prove d'incenerimento effettuate dalla città di Milano nei forni della Municipalità di Berna*, in Ente autonomo Fiera internazionale di Padova, *Atti del 2° congresso dei servizi pubblici urbani. Padova 8-9 giugno 1956*, Padova, Editrice Fiera di Padova, 1957, pp. 391-394; e R. Tanner, *Lo sviluppo dell'incenerimento delle immondizie*, in Ente autonomo Fiera internazionale di Padova, *Atti del 3° congresso dei servizi pubblici urbani. Padova 7-8 giugno 1957*, Padova, Editrice Fiera di Padova, 1958, pp. 263-266.

30 Il resoconto della missione si trova in ACCM, 25 gennaio 1949.

31 Prevedendo il varo dell'inceneritore nel 1975, nel 1974 veniva compiuto un nuovo viaggio in Svizzera, a San Gallo, e uno a Grenoble (ACCM, 13 settembre 1974).

32 La decisione politica risaliva al 16 ottobre 1961, momento in cui partiva la disdetta anticipata alla Sum.

Per il Comune il passo costituiva un sacrificio ingente in termini finanziari³³, ma al tempo stesso anche un investimento cospicuo in un settore socialmente cruciale. All'inizio di luglio del 1963³⁴, veniva fondata l'*Azienda municipalizzata di nettezza urbana* (Amnu), guidata inizialmente da Alfredo Mango, cui fece seguito dopo poco Teo Gandolfi, nella prospettiva esplicitata di fare di Modena un laboratorio sperimentale nel settore igienico-ambientale³⁵. La nuova azienda coglieva in effetti subito significativi successi soprattutto nella fase della raccolta, la quale impegnava da sola all'epoca il 70% delle spese complessive dell'azienda. Venivano adottati precocemente veicoli con dispositivi automatici voltabidoni e si procedeva presto alla scelta a favore della raccolta differenziata, iniziata nel 1967. Nel giro di pochi anni il numero degli utenti aumentava significativamente:

Anno	Numero utenti
1963	43.150
1964	47.900
1965	51.489
1966	52.886
1967	54.018
1968	55.713
1969	57.616
1970	59.893
1971	62.379
1972	68.457
1973	74.135
1974	78.107
1975	81.682
1976	83.522
1977	86.137
1978	87.994
1979	91.564
1980	98.309
1981	103.488

Amiu, *Bilancio preventivo per l'esercizio 1983*.

L'area del servizio spazzamento nel 1967 copriva l'intero territorio comunale, ma le due autospazzatrici che curavano il servizio appartenevano ancora ad una generazione tecnologicamente precedente, e si posavano i primi cestelli portarifiuti nel centro della città. Nello stesso anno si sperimentava il servizio con i sacchi di polietilene nelle zone centrali della città, mentre in periferia sarebbero sopravvissuti a lungo i bidoni di lamiera zincata³⁶. La neonata impresa municipale vestiva ben presto i panni del pioniere nel campo del rispetto ambientale. Anticipando di molti anni la formazione di una solida consapevolezza in questo ambito, l'Amnu avviava il trattamento dei rifiuti industriali separatamente da quelli domestici. Nel corso degli anni successivi, inoltre, l'azienda estendeva l'area di intervento all'interno del territorio comunale, aggiungendo altri servizi a quelli legati più da vicino alla propria destinazione originaria. All'inizio del decennio '70 l'Amnu cominciava a trattare le acque reflue urbane - nel 1988 i m³ di acqua trattata avevano raggiunto quota 41.782.200 - e adottava il primo autocarro Fiat Bergomi dotato di uno speciale dispositivo per il caricamento automatico. Va sottolineata l'attenzione de-

33 A tutto il personale della Sum fu data la possibilità di passare alle dipendenze del Comune. L'adeguamento delle paghe al contratto collettivo nazionale, in vigore dal 1° dicembre 1962, rappresentò un aggravio cospicuo per il bilancio della municipalizzata.

34 Nell'aprile 1962 venivano nominati i periti per la valutazione dell'indennità di riscatto a favore della Sum (Luciano Selmi, Aldo Barozzi e Divo Fioretti) e nel gennaio dell'anno successivo la Giunta metteva a punto il regolamento per la nuova azienda (ACCM, 2 aprile 1962 e 22 gennaio 1963).

35 Al momento della nascita della nuova azienda, venivano raccolti 43.150 quintali di rifiuti all'anno e lo spazzamento stradale copriva una superficie di 1.150.000 mq. Subito venivano acquistati nuovi veicoli con dispositivi automatici voltabidoni, un'autobotte con spurgo e un'auto innaffiatrice.

36 L'anno successivo avveniva la definitiva adozione dei sacchi, per i quali venivano predisposti gli appositi trepoli, che andavano a sostituire i bidoni (Verbali della Commissione Amministratrice, da ora VCA, 11 settembre 1967 e 20 novembre 1968).



Impianto di selezione per il riciclo delle lattine. (Archivio Hera Modena)

stinata al fenomeno degli scarichi industriali nei corsi d'acqua, confermando una marcata vocazione verso la difesa dell'ambiente. Così era l'azienda stessa che rendeva possibile a Modena l'applicazione della prima legge antismog varata dallo Stato italiano nel 1966, impegnandosi in prima persona nel controllo della carburazione degli autoveicoli. Restava indietro invece il sistema del convogliamento dei rifiuti in discarica, dove funzionava da sempre ininterrottamente il sistema della cernita e che si trovava ancora nel sito nei pressi della via Nonantolana, di cui già in questi anni si prevedeva la prossima saturazione.

9. Le nuove frontiere dell'Azienda municipalizzata igiene urbana (Amiu)

Le trasformazioni funzionali incorporate dall'azienda ambientale portavano al cambiamento del nome, passaggio non formale, ma che esprimeva l'avvenuta piena maturazione dell'impresa municipale, attiva ormai in un ventaglio di attività, che travalicavano abbondantemente quelle fissate inizialmente. Alla base della decisione risiedeva un'esplicitata triplice motivazione: il superamento della semplice combinazione di base raccolta-spazzamento, il decentramento a favore della municipalizzata da parte dell'ente locale di una pluralità di attività in ambito ambientale e infine una visione comprensoriale del servizio³⁷. Diventata nel dicembre 1971 *Azienda Municipalizzata di Igiene Urbana* (Amiu), la nuova impresa riformava il proprio statuto, iscrivendovi l'igiene pubblica, la nettezza urbana e gli impianti comunali, competenze ambientali che il Comune le trasmetteva definitivamente. Appena nata nel 1971 l'Amiu affrontava di petto la questione dell'incenerimento, elaborando in collaborazione con l'ammini-

³⁷ ACCM, 22 dicembre 1971.

strazione provinciale un piano di raccolta e smaltimento dei rifiuti - cresciuti sensibilmente da 446 grammi di produzione giornaliera *pro capite* nel 1965 a 790 nel 1972 - centrato sulla proposta di installare tre forni di incenerimento, scelta preferita inizialmente all'ipotesi che prevedeva la concentrazione in un solo impianto centralizzato delle funzioni di incenerimento e di depurazione delle acque³⁸, poi realizzato in via Cavazza. Negli anni successivi l'azienda procedeva sulla strada già tracciata: dall'introduzione dei cassonetti, avvenuta in via sperimentale nel 1974³⁹, alla raccolta differenziata e all'adozione di autoveicoli automatizzati - nel 1979 veniva sperimentato un autoveicolo unico in Europa, il *Side loader*, completamente automatizzato con un solo operatore⁴⁰ - fino al controllo dell'inquinamento atmosferico, tramite le centraline automatiche, con il controllo dell'ossido di carbonio contenuto nei gas di scarico degli autoveicoli. l'Amiu si proponeva come il soggetto tecnologicamente più preparato anche presso i privati, dai quali provenivano nel corso di questi anni rifiuti industriali e tossici di difficile trattamento, facendo impennare i profitti dell'azienda, parallelamente alla gestione dei depuratori di aziende private.

Anno	Rifiuti solidi domestici raccolti (in quintali)
1974	368.176
1975	383.710
1976	404.321
1977	429.097
1978	453.657
1979	491.416
1980	534.848
1981	569.816
1982	604.752

Amiu, *Bilancio preventivo per l'esercizio 1983*.

Lo *shock* petrolifero spingeva l'Amiu verso un impegno diretto nel campo del risparmio energetico, senza far scivolare in secondo piano le altre questioni, sulle quali manteneva alta la soglia dell'attenzione. Nel 1974 veniva inaugurato l'impianto pilota per la depurazione delle acque reflue, poi smantellato nel 1981 in vista della realizzazione dell'impianto definitivo nel 1985⁴¹; e venivano installati i primi cassonetti nelle vie del centro della città. Ma la sfida di maggior peso era costituita dal trattamento dei rifiuti tossici industriali, settore nel quale l'Amiu entrava alla fine del decennio.

10. Dalla nettezza urbana all'igiene ambientale

Due sono gli aspetti principali che contribuiscono a mutare il quadro del servizio della nettezza urbana in Italia in coincidenza del declinante ciclo economico. Con l'inizio degli anni Settanta infatti comincia una progressiva estensione delle tradizionali funzioni del servizio in direzione di un più ampio concetto di igiene ambientale che coinvolge l'intera comunità. L'emergere della questione ambientale impone un nuovo tipo di programmazione del settore. Nell'integrazione viene individuata la strada giusta per dare risposte adeguate alle crescenti emergenze ambientali ed igieniche, in un contesto in cui le ristrettezze economiche si fanno sempre più pesanti. Si tratta di un passaggio fondamentale, che attiene ad una più attenta considerazione delle questioni relative all'inquinamento atmosferico, che la crisi energetica evi-

38 Gli studi preliminari per l'installazione di un impianto pilota di depurazione delle acque venivano avviati fin dal settembre 1972 (ACCM, 5 settembre).

39 La prima installazione riguardava la zona di San Cataldo (ACCM, 19 ottobre 1974). Il gancio che issava il cassonetto venne brevettato dall'Amiu.

40 Amiu, *Una storia pulita*, Torino, Roccia, s.i.d., p. 32.

41 Sugli aspetti tecnici del funzionamento del depuratore si rimanda a Amiu, *Una storia pulita*, Torino, Roccia, s.i.d., pp. 34-36.

denzia in modo drammatico. Dalla riduzione dei livelli di inquinamento dell'aria all'igiene del suolo, dalla depurazione delle acque al controllo sugli scarichi, si moltiplicano e si differenziano i nuovi fronti sui quali le aziende si trovano impegnate. La questione ambientale, così come viene posta a partire da questa epoca, si dilata e ridisegna completamente il ruolo delle aziende del settore. La formula "igiene urbana" comincia ad apparire sempre di più nel nome delle aziende impegnate in questo servizio.

L'altro grande cambiamento che viene avviato nella stessa epoca riguarda la dimensione del servizio. Si impone in via definitiva il superamento degli stretti confini comunali, all'interno dei quali le aziende si erano sempre mosse, per mirare ad un ambito comprensoriale, che ingloba più Comuni e che guarda con favore alle nuove economie di rete, in grado di rendere più efficiente il servizio in un contesto di costi tendenzialmente decrescenti. Nascono nuovi attori sottoposti a processi continui di riaggregazione. In quanto soggetti economici nuovi, le aziende speciali progrediscono rapidamente e, sganciate dalla tutela politica dei Municipi, si avviano sempre di più ad occupare uno spazio autonomo, che sfruttano molto meglio di qualsiasi altro protagonista della vita economico-amministrativa. Le città da questo punto di vista sono sempre meno luoghi centrali e necessitano dunque un progetto globale igienico molto diverso. Altrettanto cruciale e insostituibile appare il ruolo svolto dalle Regioni. Attraverso la loro opera di programmazione, costruiscono un quadro di riferimento integrato, che mette in piedi una rete sovralocale, all'interno della quale si sviluppano le aggregazioni anche in termini di approntamento dei servizi a rete.

11. L'acquisizione del settore idrico

L'unificazione con l'Amac dava avvio ad una stagione di forte impegno nel campo dell'approvvigionamento e della distribuzione dell'acqua. L'azienda varava nel 1977 un ampio piano di ristrutturazione e ammodernamento degli impianti di produzione, di sollevamento e accumulo dell'acqua potabile. Il rinnovato interesse nei confronti delle tematiche ambientali trovava nel settore idrico più di una motivazione di preoccupazione⁴². Per la prima volta, infatti, si comincia a pensare all'acqua in termini di risorsa scarsa distribuita al di fuori di un principio di equità; da questo punto di vista i ritardi della previsione normativa erano evidenti. L'altro aspetto, vissuto in sintonia del resto anche con gli altri settori dell'azienda, era costituito dalla ricerca della dimensione comprensoriale, che si traduceva in un'accentuata tendenza associativa. Si trattava di una direzione sempre più ricercata in questi anni, vista la situazione di elevato frazionamento delle fonti anche su scala provinciale. Anche la legge Galli, che nel 1994 rivoluzionava il settore dell'acqua, prefigurava una gestione unificata dell'intero ciclo integrale delle acque, dalla captazione all'adduzione e alla distribuzione per usi civili fino alla raccolta fognaria e alla depurazione delle acque reflue nel quadro di un servizio idrico integrato. Nei fatti dunque spingeva verso la gestione e la programmazione della risorsa idrica ad un livello sovracomunale. Anche nel caso dell'acquedotto modenese l'ampliamento del contesto di riferimento rappresentava un programma molto sentito dall'azienda, che non mancava di manifestare a più riprese la propria aspirazione al riguardo. Si spiega in tal senso l'interesse nei riguardi dell'acquedotto di Baggiovara, il rifornimento dal 1982 del Comune di Nonantola e l'ipotesi di una gestione intercomunale di un acquedotto sul Secchia al servizio di più Comuni. A fronte di una serie di massicci interventi nel settore, l'azienda si trovava nella necessità di reperire le ri-

⁴² Nel 1976 la legge Merli affrontava in maniera organica, per la prima volta, la questione cruciale dell'inquinamento idrico, mettendo a nudo una cruda realtà che non era più possibile nascondere. Il provvedimento legislativo trasferiva la tutela delle acque alla Regione.



I mezzi dell'AMIU esposti in Piazza Grande nel 1983, nel ventennale dell'azienda. (Archivio Hera Modena)

sorse necessarie per sostenerli; a questo fine nel 1978 veniva contratto un mutuo di 544 milioni. Fra il 1974 e il 1980 venivano investiti 5.3 miliardi di lire utilizzati soprattutto per l'estensione e il risanamento della rete, ormai vecchia e gravata da frequenti dispersioni; e per il trattamento dell'acqua. Negli anni successivi il ritmo degli investimenti si farà ancora più intenso: fra il 1985 e il 1987 raggiungevano la cifra di 8.3 miliardi.

12. Gli stimoli europei

In contemporanea con la crisi energetica la questione dei rifiuti a livello comunitario balza immediatamente fra le priorità⁴³. Non è un caso dunque che il primo passo maturasse già nel novembre 1973, quando veniva messa a punto per la prima volta una politica ecologica di lungo periodo, che di lì a due anni conduceva ad un'importante direttiva sui rifiuti emanata dal Consiglio della Comunità europea il 15 luglio 1975, n. 442. Il testo forniva una prima ampia regolamentazione in materia ambientale e parificava il comportamento dei paesi membri in tema di smaltimento dei rifiuti. La direttiva introduceva una definizione nuova dei rifiuti, descrivendoli come qualsiasi sostanza od oggetto abbandonato o destinato all'abbandono. Nella direttiva si insisteva sul recupero al fine di preservare le risorse naturali e veniva introdotto il principio "chi

43 S. Facchetti, A. Pincherle, *Strategie comunitarie per lo smaltimento dei rifiuti*, in *Il ruolo dell'incenerimento nello smaltimento dei rifiuti. Convegno internazionale Istituto di Ricerche Farmacologiche "Mario Negri" Milano, 25-26 ottobre 1994*, a cura di R. Fanelli, E. Benfenati e A. Ballarin Denti, Milano, Fondazione Lombardia per l'Ambiente, 1995, pp. 45-168.

inquina paga”, in pratica tuttora funzionante. Inoltre si indicava un’ autorizzazione espressa e un riconoscimento per le imprese incaricate della gestione dei rifiuti. Negli anni successivi il cammino si faceva ancora più definito. Il Programma ambiente, sviluppato fra il 1977 e il 1981, consisteva di quattro parti principali: riduzione dell’inquinamento e delle perturbazioni ambientali, protezione e gestione razionale del territorio, dell’ambiente e delle risorse naturali, azioni di carattere generale per la protezione e il miglioramento dell’ambiente, azione della comunità a livello internazionale ed in particolare con i paesi terzi e partecipazione della comunità alle convenzioni internazionali in materia ambientale. Anche l’Italia, con il ritardo che già scontava nettamente nel campo della gestione dei rifiuti, nel 1982 si adeguava agli orientamenti comunitari con il Dpr n. 915 del 1982 in tema di salvaguardia dell’ambiente, che recepiva finalmente le indicazioni provenienti da Bruxelles. La prima norma organica in Italia in tema di rifiuti rappresentava una vera svolta⁴⁴. Lo smaltimento veniva definitivamente inquadrato nell’ottica della salvaguardia ambientale. Inoltre cambiava concettualmente anche dal punto di vista dell’appartenenza ad una fase ben precisa: dal 1982 comprendeva ogni fase, dal conferimento al trattamento finale. L’introduzione del Dpr n. 915 imponeva l’adozione di metodologie di smaltimento predisposte con assoluta precisione. La direttiva obbligava a stabilire dei piani concernenti lo smaltimento dei rifiuti, che andava effettuato nei pressi dei luoghi di produzione dei rifiuti per evitare i rischi igienici legati al trasferimento. Alle Regioni veniva affidato l’obbligo della redazione dei piani di smaltimento e dunque anche dell’acquisizione dei dati relativi alla produzione, alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti. Merito della nuova normativa, infine, era anche quello di introdurre per la prima volta la definizione di rifiuti speciali, derivanti da lavorazioni industriali ed economiche in genere, tossici e nocivi. Negli anni successivi al fondamentale Dpr del 1982 la tendenza venne ulteriormente rafforzata. Il bisogno di programmare il settore dell’igiene urbana con sempre maggiore precisione trovava applicazione nelle altre leggi, che vennero emanate nel corso degli anni Ottanta. Lo sviluppo di vincoli e obblighi faceva inevitabilmente lievitare anche le spese, obbligando in tal modo le aziende operanti nel settore a rivedere radicalmente i propri bilanci, sui quali la fase del trattamento pesava sempre di più.

13. La maturazione definitiva

Con gli anni Ottanta il settore dei rifiuti converge nella più articolata questione ambientale, entrandone a far parte definitivamente e organicamente. Le scelte di allargamento delle competenze e i comportamenti ambientali risultano sempre più standardizzati per via della spinta normativa e dei mutamenti istituzionali da un lato e della tecnologia diffusa dall’altro. La vita del settore è caratterizzata da una complessità di servizi e di impianti tra di loro interdipendenti, che ottimizzano lo sfruttamento di economie di scala e del recupero di energia. Anche le singole esperienze locali si inseriscono e si sciogliono in un contesto nazionale e internazionale dai contorni sempre più simili. Modena, dove la mole di rifiuti solidi per abitante al giorno passava fra il 1985 e il 1990 da 0.885 a 1.074 kg., manteneva anche in questo quadro in continuo movimento una posizione di preminenza dovuta ad una sensibilità ambientale particolarmente sviluppata e a livelli di efficienza decisamente elevati. All’inizio del decennio l’azienda avviava la realizzazione di due distinte zone di trattamento e smaltimento di ogni tipo di rifiuti, compresi quelli tossici e nocivi. Nella prima veniva costruito l’inceneritore, inaugurato nel 1981 e progettato all’inizio con due linee di smaltimento dotate di elettrofiltri con una capacità nominale di smaltimento di 288 tonnellate al giorno. In seguito, nel 1985, l’impianto, nel quale ver-

⁴⁴ Per un approfondimento del nuovo corpus normativo, cfr. A. Cattedra, *La disciplina dei rifiuti nella tutela dell’ambiente*, Sesto Fiorentino, Nocchioli editore, 1994.



Primo esempio di isola ecologica itinerante dell'AMIU per la raccolta dei rifiuti urbani pericolosi. (Archivio Hera Modena)

savano i propri rifiuti diciotto Comuni del Modenese, venne dotato di una terza linea e ammodernato e venne introdotto il recupero energetico. Nello stesso anno veniva aperto anche il depuratore delle acque reflue cittadine e chiusa la discarica entrata in servizio nel 1964.

14. La legge del 1990 sulle autonomie locali

La legge 142/1990, che porta il nome di “Ordinamento delle autonomie locali”, ha costituito per il settore delle *public utilities* una vera e propria rivoluzione. Sostituiva di fatto quasi interamente le passate leggi comunali e provinciali, dando maggiore spazio all’azione dell’ente nella materia considerata e ponendo le basi per la nuova configurazione del quadro normativo di riferimento, indirizzando il settore dei servizi pubblici verso uno sviluppo in senso imprenditoriale e industriale. La legge aziendalizzava il Comune, facendogli assumere una logica competitiva e spingendolo verso la ricerca dell’utile che doveva essere reinvestito nelle stesse attività destinate al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini. L’introduzione di molte e significative novità nella gestione dei pubblici servizi ha inciso soprattutto nelle forme di assunzione da parte dei Comuni⁴⁵. Da questo punto di vista la legge ha ampliato il panorama delle opzioni a disposizione e ha riconosciuto una maggiore autonomia agli enti locali. Il testo della legge, intonata ad una logica nuova aliena da formalismi e burocratismi, concedeva alle municipalizzate personalità giuridica e autonomia imprenditoriale, dotandole di un proprio statuto e prevedendo forme diverse per l’assunzione di servizi pubblici locali. Appariva altrettanto rilevante la previsione della separazione della proprietà delle reti e dei mezzi di produzione dalla gestione dei servizi, principio introdotto anche in altri settori come quello delle ferrovie. Un altro aspetto di importanza non trascurabile era rintracciabile nella possibilità affida-

⁴⁵ Fra i numerosi testi di commento alla legge, si rimanda, per la completezza e la chiarezza, in particolare a C. Tessarolo, *L’Azienda Speciale e le altre forme di gestione dei servizi pubblici locali*, Roma-Brescia, Edizioni di Pubblitecnica, 1994.



Campagna di promozione della raccolta differenziata promossa dall'AMIU, con disegni di Fremura, anno 1992. (Archivio Hera Modena)

lo scenario venutosi a costituire, ammettendo la creazione di società per azioni con capitale in maggioranza privato. Il Testo Unico del 18 agosto 2000, infine, raccoglieva tutte le leggi sull'ordinamento degli enti locali, introducendo agevolazioni e snellimenti rispetto alle procedure di trasformazione delle aziende speciali in società per azioni⁴⁶.

15. L'orientamento comunitario in tema di rifiuti nell'ultimo decennio del secolo

La normativa europea sui rifiuti è composta da direttive, che vincolano gli Stati membri rispetto agli obiettivi da raggiungere, mentre per quello che concerne mezzi e strumenti viene lasciata loro una certa libertà. Fra il 1989 e il 1996 la legislazione sui rifiuti procede spedita, accumulando numerose direttive inquadrate in una strategia molto precisa⁴⁷. Come prima cosa si metteva a fuoco la definizione stessa di rifiuto, inteso come "qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi", in cui appare in primo piano la volontà del detentore di liberarsi di un qualsiasi bene. Il piano comunitario di gestione dei rifiuti veniva lanciato con due risoluzioni, una del Consiglio europeo del 7 maggio 1990 e

46 *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, a cura di A. Quadrio Curzio e M. Fortis, Bologna, Il Mulino, 2000.

47 M. Onida, *La strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti*, in *Gestione integrata dei rifiuti solidi urbani*, Milano, Cipa, 2000, pp. 19-51.

una del Parlamento europeo del 19 febbraio 1991 con il titolo “Strategia comunitaria in materia di rifiuti”. Dunque nel 1991 la Comunità ridefiniva le norme quadro relative ai rifiuti sottolineando la priorità della prevenzione e del recupero con la direttiva 156 del 12 dicembre; nello stesso anno emanava la direttiva 689 sui rifiuti pericolosi. La direttiva, che modificava la precedente 319 risalente al 1978, oltre a stabilire analiticamente il concetto di rifiuto pericoloso, ne regolamentava gli aspetti operativi di gestione. Tre anni dopo la direttiva 62 del 20 dicembre 1994 regolamentava gli imballaggi e i rifiuti da imballaggio immessi sul mercato europeo, utilizzati o prodotti da industrie, esercizi commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici. L'altro intervento estremamente rilevante era la direttiva 61 del 1996, che introduceva il principio dell'approccio integrato per la riduzione e la prevenzione dell'inquinamento industriale. La massima attenzione veniva riversata sulla prevenzione, sulla riduzione cioè alla fonte della massa di rifiuti, associata al principio della piena responsabilità di chi produce rifiuti rispetto anche al loro smaltimento. Veniva imposto invece il principio di prossimità, esplicitato nella direttiva 399 del 1996, cioè la gestione e lo smaltimento dei rifiuti dovevano svolgersi il più vicino possibile alla fonte di produzione del rifiuto stesso. In seconda battuta veniva il recupero dei materiali - in termini tecnici di restituzione al ciclo produttivo - privilegiato rispetto a quello di energia sulla base di un mero calcolo economico; nonostante i considerevoli passi in avanti effettuati, i costi del recupero energetico infatti restavano e restano ancora alti. Per quanto concerne l'incenerimento, punto estremamente delicato anche in ambito comunitario, le direttive europee non l'hanno mai anteposto agli altri metodi. Anzi, di fronte ai criteri della prevenzione e del recupero, la combustione dei rifiuti veniva sempre dopo, a testimonianza dunque di un timore persistente nei riguardi di quelle tecniche e delle possibili reazioni delle popolazioni direttamente interessate da questi impianti.

16. Il decreto Ronchi

La normativa, che fa da perno intorno al quale ruota la questione dei rifiuti in Italia è costituita dal decreto Ronchi, emanato nel 1997⁴⁸. Il decreto, vera spina dorsale della legislazione nazionale in materia, riorganizzava il Catasto dei rifiuti, istituendone la Sezione nazionale presso l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa)⁴⁹. Come prima cosa, dunque, la normativa voluta dall'allora ministro dell'Ambiente migliorava lo stato delle conoscenze del settore, garantendo un aggiornamento costante dell'intera tipologia dei rifiuti. Frutto dell'opera di recepimento delle direttive europee anche da parte del nostro paese, il decreto, che dunque sposava la definizione di rifiuto vigente in ambito comunitario, rappresentava il punto di arrivo di una lunga maturazione e preparazione. Oltre a ribadire il principio di prossimità e il divieto assoluto di abbandono dei rifiuti in discariche abusive, il decreto innovava sotto il profilo concettuale, considerando la raccolta e il trasporto come fasi di una gestione integrata e non più dello smaltimento, che anzi diventava solo l'ultima pratica da effettuare sui rifiuti. Un altro principio basilare della nuova legislazione era l'autosufficienza, la capacità cioè che ogni ambito territoriale doveva acquisire sia di sostenere i costi del proprio smaltimento sia di essere in grado di farlo sotto il profilo tecnico ed organizzativo. Da questo punto di vista

48 Per una puntuale descrizione e un attento commento della legge, cfr. P. Ficco, P. Fimiani, F. Gerardini, *La gestione dei rifiuti. Il nuovo sistema dopo il “Decreto Ronchi”*, Milano, Edizioni Ambiente, 1997. Per uno sguardo a più voci, cfr. il numero speciale dei “Quaderni della Rivista giuridica dell'ambiente”: *Il decreto Ronchi*, Milano, Giuffrè editore, 1997.

49 R. Lاراia, *L'informazione ambientale ed il Catasto dei rifiuti*, in *Rifiuti. Situazione attuale e prospettive*, a cura di A. Frigerio e M. Schieppati, Milano, Gruppo scientifico italiano studi e ricerche, 1999, pp. 9-19.



Il piazzale di ricevimento dei rifiuti tossici e nocivi in attesa di essere trattati nei vari impianti. (da *Una storia pulita*, Amiu Modena, Torino, Arti Grafiche Roccia, 1988)

era fondamentale che operasse un unico soggetto per l'intero ciclo dei rifiuti. Il decreto guardava con attenzione alla nuova organizzazione territoriale in merito alla gestione dei rifiuti. Da un lato quindi confermava l'assegnazione alle Regioni di compiti in merito alla predisposizione di criteri di pianificazione, che in molti casi sono poi stati trasferiti alle Province. Dall'altro lato è risultata cruciale l'individuazione di una serie di Ambiti territoriali ottimali (Ato) intesi come bacini, all'interno dei quali la gestione integrata dei rifiuti si svolge in maniera autosufficiente e seguendo il principio della prossimità al fine di limitarne il più possibile la movimentazione sul territorio. Il quadro disegnato dal decreto Ronchi era destinato ad ospitare maggiormente le nuove figure di imprese pubbliche, caratterizzanti il settore, aprendo ai capitali privati, che in questo campo però non sono mai stati significativi. Sotto il profilo economico, il ministro Ronchi indicava nella sua legge l'adozione di una tariffa capace di coprire integralmente i costi di investimento e di esercizio, mettendo fine all'epoca del ripiano facile da parte delle amministrazioni municipali delle perdite accumulate dalle municipalizzate.

17. Un'azienda locale in una dimensione globale

Gli sviluppi legislativi che si sono succeduti nella seconda metà degli anni Novanta hanno profondamente cambiato la natura e il funzionamento delle imprese operanti nel settore della gestione dei servizi di igiene urbana⁵⁰. Si è trattato, e si tratta, di un passaggio lento e ancora pieno di ostacoli, ma che indubbiamente ha già inciso significativamente sul panorama complessivo del settore. Le nuove imprese di igiene urbana si evolvono verso strutture reticolari, in cui si combinano di volta in volta specializzazioni entro specifici ambiti territoriali di riferimento e abbandonando ogni rigidità organizzativa⁵¹. In questo contesto rientra pienamente la vicenda modenese. La costituzione nell'aprile 1997 di Meta, dove la stessa Amiu è confluita, la successiva quotazione in Borsa e infine la creazione di un polo *multiutilities* insieme a Hera rappresen-

50 E. Sorano-G. Gianoglio-L. Falduto, *L'economia delle aziende di igiene urbana*, Torino, Giappichelli editore, 2003. All'inizio del decennio si imponeva l'idea che dalla gestione ambientale si potessero trarre profitti considerevoli: *Ascesa e declino del business ambientale. Dal disinquinamento alle tecnologie pulite*, a cura di E. Gerelli, Bologna, Il Mulino, 1990.

51 M. Pellicano, *La gestione strategica e operativa delle imprese di igiene ambientale*, Padova, Cedam, 1996.

tano gli ultimi passi dell'impresa che gestisce a Modena quello che un tempo veniva chiamato servizio rifiuti. Nell'arco di tempo affrontato la dimensione aziendale e le funzioni ambientali costituiscono gli sviluppi maggiormente significativi di una storia che continua a vedere al centro il vecchio concetto di spazzatura, puntualmente richiamato in occasione di qualche crisi come quella gravissima recente di Napoli, ma che in realtà ha cambiato completamente pelle.