

LE RETI DI APPROVVIGIONAMENTO IDRICO: IL CASO DEL CAP (Consorzio per l'acqua potabile ai comuni della provincia di Milano), 1928-2001¹

Roberto Romano, docente di Storia dell'industria, Università degli Studi di Milano

Il Cap fu creato il 27 febbraio 1928 con l'adesione di quattro comuni (più la provincia di Milano) e con il nome di "Consorzio per l'acqua potabile ai comuni del bacino del Seveso", denominazione mutata il 2 maggio 1932 in "Consorzio per l'acqua potabile ai comuni della provincia di Milano". Attualmente, come "Cap Gestione", conta oltre 190 comuni aderenti ed è dotato di 907 pozzi e 5.811 km di rete di distribuzione, con un prelievo annuale dal sottosuolo di 270 milioni di metri cubi d'acqua, per utilizzazione civile e industriale.

L'interesse storiografico che scaturisce dall'esame delle vicende dell'azienda è molteplice. Innanzitutto va notata la localizzazione dei suoi impianti, posti originariamente in un ambiente rurale o di carattere misto rurale-industriale. Benché nel corso del tempo la tipologia di una parte almeno della provincia di Milano si sia modificata, con l'insediamento via via più intenso di un poderoso tessuto manifatturiero, è rimasto sempre costante il carattere "decentrato" rispetto al grande capoluogo regionale, Milano. Va notato invece che quando la storiografia si è occupata di distribuzione dell'acqua ha generalmente privilegiato una trattazione relativa alle metropoli (fossero Londra, Parigi o Milano o Roma) o comunque ai grandi centri urbani, dove la concentrazione demografica poneva effettivamente gravissimi problemi igienici e di approvvigionamento idrico. In realtà anche la campagna e i piccoli centri soffrivano spesso non tanto di carenza d'acqua, almeno nell'Italia settentrionale, quanto di un livello qualitativo assolutamente inadeguato o persino inaccettabile, dando luogo a frequenti casi di malattie infettive. Quella che potremmo definire la "modernizzazione dei villaggi" era insomma altrettanto importante della più appariscente e studiata "modernizzazione delle città". Tra l'altro la forma del "consorzio" fra comuni era quella più adatta per dotare di acquedotto i centri minori, mentre i comuni più grandi ricorrevano spesso all'istituto della municipalizzazione, che infatti è anche quella maggiormente sottoposta ad indagine storica.

Va considerata in secondo luogo l'importanza della costruzione degli acquedotti dal punto di vista della storia sociale, specialmente in "provincia". L'acqua è bene primario e elementare, indispensabile alla sopravvivenza umana, ma disporre di acqua pulita, sana, che sgorga dai rubinetti della propria casa, appartiene a uno stadio dello sviluppo dell'economia e della società che non è affatto elementare. L'acqua cessa così di essere un semplice elemento della natura e acquista veramente un *prezzo* – nelle zone, come la pianura padana, dove essa è relativamente abbondante, grazie alla diffusione di cospicue falde freatiche (foto 10) – solo nelle società che possono permettersi di pagarlo, in termini di costruzione e manutenzione di una rete idrica. E in società che sono così ricche e evolute da trasformare, anche sul piano culturale, un bisogno primordiale e indifferenziato in un sofisticato bisogno di un bene la cui utilità minima accettabile rasenta la perfezione: che ci sia acqua *sempre* potabile, in quantità *sempre* sufficiente e *sempre* disponibile. Dal pozzo alla tinozza alla vasca con idromassaggio, abbiamo sempre a che fare con acqua, ma in realtà ci riferiamo a società e a epoche assai diverse. In questo senso il livello di diffusione della rete idrica diventa un'unità di misura significativa del grado di modernizzazione e di benessere di una società. E il fatto per esempio che ancora nel 1949 120 comuni della provincia di Milano fossero privi di acquedotto, dà l'idea dei residui di arretratezza che nonostante tutto permanevano in una della province più ricche d'Italia.

Il terzo elemento di interesse riguarda il problema del processo di "produzione" e di vendita dell'acqua. Nel momento in cui il prelievo di quest'ultima avviene attraverso un sistema

¹ La presente comunicazione è lo schematico resoconto di una ricerca in corso sul Cap, diretta da chi scrive (che affronta in particolare il periodo 1928-1951), a cui collaborano anche Amilcare Mantegazza (per il periodo 1952-1976) e Jeffrey Pizzoni (per il periodo 1977-2001), che qui si ringraziano. Un ringraziamento va pure alla presidenza di Cap Gestione, che oltre a mettere a disposizione il proprio archivio, ha fornito la serie di immagini presentate nel corso del Congresso.

acquedottistico, l'acqua cessa di essere una "risorsa" naturale e acquisita per assumere la forma di un *prodotto* o se vogliamo di una *merce* in qualche modo lavorata. Le fasi del processo produttivo (individuazione, raccolta o estrazione, deposito, trattamento e distribuzione) richiamano l'industria estrattiva, specie petrolifera, con in più la fase essenziale della distribuzione che è connessa strettamente alle precedenti e che fa dell'impresa acquifera un'impresa "a rete" di servizio. In questo senso il passaggio dai cinque comuni iniziali agli attuali 190 e dell'estensione della rete distributiva dai 5 chilometri del 1930 ai quasi 6.000 attuali è estremamente significativo. Anche se va sottolineato che pur non mancando gli acquedotti intercomunali, spesso l'impianto serve un solo comune e dunque, nel caso del Cap, più che di un unico "sistema a rete", si dovrebbe parlare di un "insieme di sistemi a rete".

E' poi interessante notare che quanto più la società e l'economia si fanno avanzate e opulente, tanto più alcune fasi del processo di produzione dell'acqua divengono essenziali e costose, richiedendo tecnologie avanzate: pensiamo al problema dell'inquinamento delle falde (fase del trattamento) o a quello della depurazione delle acque "usate", qualcosa di più delle semplici fognature, una questione quest'ultima che per dimensione e complessità ha poco da invidiare al sempre più assillante problema dello smaltimento dei rifiuti solidi. E per un certo periodo - dagli anni Sessanta alla fine degli anni Settanta del Novecento - il Cap ha dovuto affrontare anche la difficoltà dell'esaurimento di quella risorsa che sembrava data e abbondante, a causa dell'abbassamento della falda acquifera (fase dell'individuazione e della raccolta), prodotta proprio da quella crescita economica e industriale che in ultima analisi aveva permesso il potenziamento del sistema degli acquedotti.

Se dunque - e qui tocchiamo il quarto elemento di interesse - un'azienda di questo tipo è per sua natura "industriale", essa è naturalmente "impresa". Eppure all'origine del Cap noi troviamo podestà e funzionari della provincia di Milano: strano tipo davvero di imprenditori. In effetti la nostra impresa è stata per molti anni un "ente pubblico" e quindi ha avuto vincoli (o opportunità?) che hanno influenzato il suo comportamento. La politica e i suoi ceti, e non il mercato, hanno sostanzialmente condizionato il funzionamento e le prestazioni dell'impresa. Del resto la costituzione del Cap nel 1928 rientrava nella tendenza alla "modernizzazione autoritaria" del fascismo, specie in campo infrastrutturale e igienico, propria del regime, con un'attenzione particolare all'ambito rurale o comunque extraurbano, in cui effettivamente il nuovo Consorzio veniva a inserirsi.

Tutti gli acquedotti costruiti dal Cap durante il fascismo erano dunque opere del regime e come tali oggetto di martellante propaganda celebrativa (foto 1). Spesso gli acquedotti erano inaugurati in forme scenografiche e trionfali il 28 ottobre, anniversario della marcia su Roma, in modo da poter sottolineare la grandezza e le sollecitudini sociali del regime. Il problema era costituito dal fatto che il manufatto più appariscente degli acquedotti - almeno di quelli che attingevano da falde freatiche sotterranee - era costituito dal serbatoio pensile, una costruzione la cui maestosità era rappresentata solo dalla rilevante altezza, mentre per il resto si trattava di una brutta e goffa costruzione in cemento. Certamente, vi si poteva aggiungere il fascio littorio (foto 2 e 3), ma l'apposizione del "marchio" fascista non mutava in nulla l'estetica del serbatoio. Nel 1931 entrò in funzione l'acquedotto di Cinisello Balsamo, dove la torre del serbatoio portava alla sommità "un apparecchio elettrico girevole proiettante luce bianca, rossa e verde durante la notte, in onore dei Caduti"², espediente spettacolare anch'esso insufficiente a migliorare lo sgradevole aspetto della costruzione. Poco dopo però gli ingegneri che collaboravano con il Consorzio introdussero il modulo stilistico della "torre littoria", dove le strutture di sostegno e la vasca serbatoio erano ricoperte generalmente da mattoni e travertino, cosicché le costruzioni assumevano la forma di una torre, naturalmente con l'apposizioni dei simboli del regime (foto 4 e 5). Così scriveva nel 1935 l'ing. Eugenio Campini, istituendo un confronto con i serbatoi tradizionali:

² Archivio Cap, cart. non classificata, lettera del podestà di Cinisello, 2 settembre 1931, a S. Fabbri, Milano.

“Dal punto di vista estetico, [le] torri industriali, sono giudicate favorevolmente dai razionalisti, che identificano il bello col razionale; altri invece ritengono che esse turbino l’armonia, il profilo, la fisionomia del quadro urbano, non soltanto per le loro forme goffe, ma anche per l’effetto estetico del materiale impiegato: il cemento armato. Come nel 1880 si diceva che il ferro doveva conquistare l’architettura e che non doveva essere nascosto, così anche oggi alcuni sostengono che il cemento armato debba dominare nelle costruzioni, senza alcuna mascheratura. Orbene, come reazione all’abitudine invalsa, di considerare il serbatoio quale struttura esclusivamente utilitaria, il Consorzio Provinciale ha sentito il bisogno di dargli carattere artistico”³.

I cambiamenti istituzionali che interessarono l’Italia del secondo dopoguerra incisero in maniera radicale sulla stessa struttura funzionale e costitutiva del Consorzio: infatti il Cap non era un ente sorto nell’Italia liberale passato poi sotto amministrazione fascista, bensì un organismo nato durante il fascismo e in un certo senso voluto dal fascismo, e che di esso portava le impronte. Gli enti costitutivi, comuni e provincia, erano l’espressione, seppure con molte mediazioni, del monopolio politico centrale, per cui la dialettica, pure presente, tra provincia e comuni e dei comuni fra loro non assumeva mai la forma di contrasto politico, ma al massimo di dissidio personale o locale. L’introduzione del pluralismo politico dopo la Liberazione nelle amministrazioni locali, oltre che ovviamente a livello nazionale, inserì nella gestione e nella strategia dell’azienda consortile un elemento in precedenza non esistente e neppure previsto, i cui effetti potevano essere positivi o negativi e che comunque influenzavano in qualche misura le prestazioni dell’impresa. O meglio, di un’impresa che non era ancora impresa nel senso proprio e compiuto del termine. Tale nuova variabile, quella politica, complicava, come è intuibile, soprattutto il processo di formazione delle decisioni, allargando peraltro il contatto e la comunicazione con la società civile, aspetto fondamentale ed ineliminabile in un’azienda che doveva soddisfare un bisogno primario e comunitario come l’acqua potabile. Da questo punto di vista la “politicizzazione” che si produsse nel secondo dopoguerra fu o avrebbe potuto essere, entro certi limiti e finché non provocasse distorsioni e condizionamenti intollerabili, una sorta di arricchimento o almeno un’opportunità affinché la produzione e il consumo dell’acqua non si incontrassero su un puro e astratto mercato della domanda e dell’offerta ma all’interno di un “mercato sociale” che, in quanto espressione degli interessi di un insieme di collettività, era anche inevitabilmente politico. In questo quadro pluralista l’immagine dell’ente aveva minor bisogno di fondarsi sulla caratterizzazione artistico-celebrativa-mumentale dei serbatoi, impresa in sé piuttosto ardua e oltretutto assai costosa. Pertanto anche i serbatoi più recenti si allontanano poco dallo stile “razionale” (foto 6, 7, 8 e 9).

A proposito del carattere fortemente “politico” dell’ente, va detto comunque che questa “impresa.non impresa”⁴, proprio in quanto forniva un bene essenziale, doveva “per forza” dotarsi di una gestione ordinaria e di una strategia di sviluppo almeno soddisfacente, ignorando o metabolizzando per così dire il fattore condizionante extra-economico. Vi erano dunque due imprese, quella del servizio quotidiano e quella “etico-politica”, in cui gli *stakeholders* erano, accanto agli utenti-clienti, soprattutto i referenti politici, che a loro volta in realtà avrebbero dovuto rispondere agli utenti-clienti-cittadini? Tale tema rientra nella più generale questione delle possibilità e delle capacità di un’impresa pubblica di farsi veramente impresa, questione che qui ovviamente non è possibile affrontare..

L’aspetto “pubblico”, che in fondo deriva dalla tradizionale concezione dell’acqua come bene primario e dunque posto sotto il controllo dell’autorità, che ne fissa i prezzi (come fino a poco tempo fa il pane!), ci conduce al quinto elemento di interesse che vale la pena di sottolineare, quello istituzionale. Il Cap è sorto, si è trasformato e si trasformerà, sempre sotto l’impulso di norme legislative, italiane e nel recente passato anche europee. Vi è sempre stato perciò un fortissimo vincolo di natura istituzionale, che ovviamente agiva in due direzioni: da una parte determinava a

³ Cfr. E. Campini, *Gli acquedotti del Consorzio per l’acqua potabile ai Comuni della Provincia di Milano*, in “Atti dei sindacati provinciali fascisti ingegneri di Lombardia”, mag. 1935, n. 5, p. 169.

⁴ Va ricordato però che nel 1994 il Cap si è trasformato in azienda speciale e dal 2001 in società per azioni, i cui azionisti sono peraltro i comuni aderenti.

priori il carattere giuridico dell'azienda (impedendo o ostacolando flessibilità e adeguamenti organizzativi e di fatto anche le strategie aziendali), dall'altra creava oggettive barriere all'ingresso che tutelavano dall'emergere di una possibile concorrenza. Dal 1994 e in particolare dal 2001 molte cose sono cambiate, ma si può prevedere che ancora per qualche anno la società continuerà entro sentieri abbastanza rigidamente segnati da dispositivi di legge. Il Cap è quindi un caso esemplare di ente-azienda-impresa in cui il peso del quadro istituzionale – le “regole del gioco”, come direbbe Douglass North – è particolarmente elevato.

Fonti e bibliografia

Archivio Cap, Milano: Libri Verbali dal 1928 al 2000; materiale non inventariato; Bilanci di previsione e consuntivi (1976-2000); Piano di Programma 1996-1998;

Archivio della Provincia di Milano, Milano: cartelle 226/37 , 2000/1949; 5/1964; 2179/1972; 3924/1974; 5397/1974; 3594/1975; 2036/1984; 4156/1986; 1446/1987; 1006/1992; 1510/1992; 1349/1996; 2010/1997; 1020/1998; 1606/1998; 438/2000; 11630/2000; 528/2001; 4124/2001; 4368/2001; 4638/2001; 1556/2002.

Fonti a stampa: *L'acqua e il gas in Italia. La storia dei servizi a rete, delle aziende pubbliche e della Federgasacqua*, Milano, 1997; *L'acqua potabile ai comuni del bacino del Seveso*, in “Il Popolo d'Italia”, 10 giugno 1930; B. Barraqué, *Le politiche dell'acqua in Europa*, Milano, 1999; P. Bolchini, *Note sulla storia della municipalizzazione (e se mettessimo in discussione anche noi stessi?)*, in “Ricerche storiche”, a. XXX, n. 3, sett.-dic. 2000, pp. 491-500; CAP, *Atti del Convegno sul depauperamento delle risorse idriche in provincia di Milano, 7 luglio 1973*, Milano, s.d.; *La Cassa di Risparmio delle provincie lombarde nel cinquantennio 1923-1973*, Milano, 1973; Cdrl, Cergas, Isgo (a cura di), *La gestione pubblica della risorsa acqua: aspetti organizzativi, gestionali e finanziari*, Milano, 1991; *Il Comitato Coordinatore per le Acque della Provincia di Milano dal 1936 al 1972. Celebrazione di Giulio De Marchi, 1973*, a cura della Ripartizione Studi della Provincia di Milano, Milano, 1973; *Commemorazione di Cesare Covi*, Milano, 1967; Confederazione della Municipalizzazione, *Atti del Convegno di studi per il cinquantenario della municipalizzazione*, Roma, 1953; *Consorzio per l'acqua potabile ai comuni della provincia di Milano*, Milano, 1960; *Consorzio per l'acqua potabile ai comuni della provincia di Milano, Attività del Consorzio dal 1° gennaio 1952 al maggio 1954*, s.n.t.; *Consorzio per l'acqua potabile ai comuni della provincia di Milano, Regolamento e norme per la distribuzione dell'acqua potabile ai privati*, Paderno Dugnano, 1934; *Consorzio per l'Acqua Potabile alla Provincia di Milano, Cinquantenario del Consorzio per l'Acqua Potabile alla Provincia di Milano*, Milano, 1982; *Consorzio per l'Acqua Potabile alla Provincia di Milano, Giornata celebrativa dell'anno europeo per l'ambiente (20 giugno 1987)*, Milano, 1987; *Consorzio per l'acqua potabile ai comuni della provincia di Milano, Relazione del Commissario Prefettizio Prof. Pietro Bottini*, Milano, 1945; *Consorzio per l'Acqua Potabile alla Provincia di Milano, La scienza dell'acqua*, Milano, 1990; *Consorzio per l'acqua potabile ai comuni della provincia di Milano, Statuto*, s.l., s.d. [1934]; *Consorzio per l'acqua potabile ai comuni della provincia di Milano, Statuto*, Milano, 1949; *Consorzio per l'acqua potabile ai comuni della provincia di Milano*, Milano, 1960; *Consorzio per l'acqua potabile ai comuni della Provincia di Milano*, Milano, 1980; A. Cova – A. M. Galli, *Finanza e sviluppo economico-sociale. La Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde dalla fondazione al 1940*, vol. IV, *Gli uomini e l'attività*, a cura di A. Cova, Milano-Roma-Bari, 1991; *La fortuna del moderno. Architettura della produzione e dei servizi in area milanese negli anni Venti e Trenta*, Milano, 1997; A. Giuntini e G. Muzzioli, *Al servizio della città. Imprese municipali e servizi urbani a Modena dalle reti ottocentesche alla nascita di Meta S.p.a.*, Bologna, 2003; J. P. Goubert, *La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel*, Paris, 1986; N. Greco, *Le acque*, Bologna, 1983; V. Motta, *L'acquedotto di Milano*, Milano, 1981; *Le imprese multiutility. Aspetti generali e prospettive dei settori a rete*, a cura di E. Bruti Liberati e M. Fortis, Bologna, 2001; *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, a cura di A. Quadrio Curzio e M. Testa, Bologna, 2000;

R. Malaman e S. Cima, *L'economia dei servizi idrici: indagine sulle grandezze economiche e strutturali dell'industria dei servizi idrici in Italia*, Milano, 1998; Mediocredito Centrale, *H2O: liscia, gassata o liberalizzata?*, Roma, 2001; *Per l'ottantesimo compleanno di Cesare Covi*, Milano, 1957; G. Pischel, *La municipalizzazione: ieri, oggi, domani*, Roma, 1965; Provincia di Milano, *Ambiente e sviluppo: è possibile un equilibrio*, Milano, 1985; *Provincia di Milano 1955-1959*, Milano, 1961²; «R. & S.» (a cura di), *L'acqua*, Milano, 1996; G. Sircana, *Giuseppe De' Capitani d'Arzago*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 33, Roma, 1987; P. Sorcinelli, *Storia sociale dell'acqua. Riti e culture*, Milano, 1998; *Storia della Cassa depositi e prestiti*, a cura di M. De Cecco e G. Toniolo, Roma, 2000; *Tempo di progetti: l'acqua di domani*, Milano, 1990; *Verso la razionale utilizzazione delle risorse idriche: dalla legge 183/89 alla legge 36/94*, Catania, 1996.