



**ATO Città di Milano**

Azienda Speciale del Comune di Milano

# IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO NELLA CITTÀ METROPOLITANA

Dall'analisi costi-efficacia alla definizione del quadro  
gestionale di Ambito Metropolitano

## **Coordinamento**

**Giorgio Fiorentini** *Presidente ATO Città di Milano*

**Andrea Zelioli** *Direttore ATO Città di Milano*

## **Gruppo di Lavoro**

**Saverio Cillis** *Responsabile Servizio Tecnico - ATO Città di Milano*

**Francesca Carminati** *Responsabile Servizio Amministrativo - ATO Città di Milano*

**Francesco D'Angelo** *Stage 2014*

Francesco D'Angelo; Andrea Zelioli

Settembre 2014



## Sommario

Obiettivi, metodologia e leve economiche del processo .....	2
Analisi di contesto – Inquadramento normativo e scenari futuri: la Città Metropolitana.....	6
Glossario - Analisi costi-efficacia e costi-benefici: cosa sono e perché utilizzarle .....	8
Analisi costi/efficacia del processo: SWOT Analysis.....	10
Analisi costi/efficacia del processo: scenari e considerazioni conclusive .....	13
RIDEFINIZIONE QUADRO D’AMBITO .....	16
Definizione dell’assetto gestionale – Servizio Idrico Integrato .....	16
Risorse Umane nell’Ambito Metropolitan (status quo) .....	18
Possibile organizzazione e struttura dell’Ambito Metropolitan .....	22
ANALISI DEI CONTRATTI CARATTERISTICI DEL SISTEMA IDRICO INTEGRATO – PROSPETTIVE DI INTEGRAZIONE IN AMBITO METROPOLITANO.....	24
Statuto .....	24
Convenzione di Affidamento e Disciplinare Tecnico .....	25
Carta dei Servizi .....	27
Piano d’Ambito .....	28
Progetti di Ricerca .....	32
Gradi di integrazione e iter processuale: Riepilogo.....	32
Conclusioni .....	33
ALLEGATO A - Ridefinizione quadro gestionale: Impresa Sociale (Holding e ISPRaS).....	35



## Obiettivi, metodologia e leve economiche del processo

La relazione ha lo scopo di proporre aspetti di strategia possibile per attivare il processo di integrazione e fusione delle due ATO – Città di Milano e Provincia di Milano – a seguito dell'approvazione della L. 56/2014 recante *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*, in quanto, già all'articolo 2 di tale Legge, si enuncia, tra le finalità delle Città metropolitane, quella della *“promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana”*.

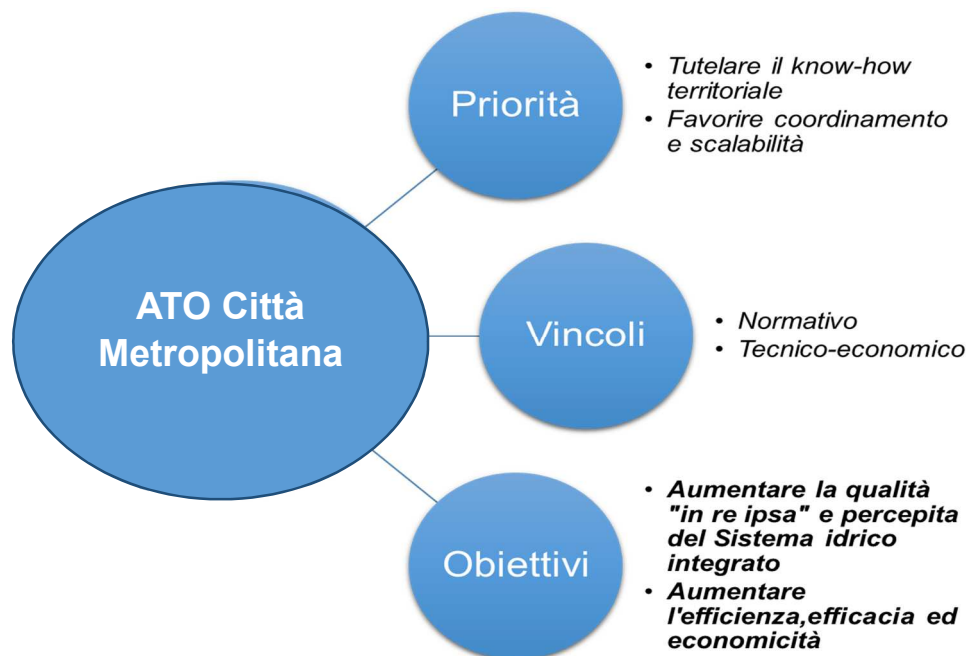
Questo processo presenta un'importanza strategica ed al contempo di alta criticità di Governance: vi è infatti la necessità, se ed in quanto auspicabile, di unificare e uniformare due enti (ATO Città di Milano e ATO Provincia di Milano) che per ragioni politiche, storiche ed economiche hanno operato separatamente da più di dieci anni, sviluppando *know-how* e procedure eterogenee, finalizzate ad un medesimo obiettivo di controllo del SII, in ottica di efficienza, efficacia ed economicità (concetti ampi, ma di cui non è più procrastinabile l'evidenza quantitativa e puntuale per uscire dalla retorica della ritualità estetica).

Il processo di integrazione tra l'ATO Città di Milano e l'ATO Provincia di Milano dovrebbe pertanto:

- **generare economie di scala se e in quanto verificate** e non necessariamente assunte come scontato prius del processo; economie di scala che, vanno verificate, più che sul piano della dotazione organica dei due ATO, peraltro dotati di poche unità di personale ciascuno e di asset del tutto privi di patrimonio proprio e di utili a bilancio, soprattutto sul piano delle ricadute dirette ed operative sull'efficientamento delle attività industriali condotte dai Gestori del SII, generate dall'individuazione di un unico Ambito.
- **garantire un efficientamento della gestione**, più centralizzata, del Servizio Idrico Integrato e dei rapporti con il Gestore;
- **favorire una migliore fruibilità del servizio** da parte degli utenti, derivante dalla maggior trasparenza e uniformità contrattualistica e procedurale;
- **preservare e valorizzare la territorialità** e il diverso *know-how* dei due Ambiti, che da sempre si sono trovati ad operare in due bacini territoriali con caratteristiche e



criticità molto diverse, affinché si sviluppi un effetto “leva” positivo a fronte del patrimonio di conoscenza puntuale del territorio, delle reti e delle infrastrutture.



L'integrazione tra le due ATO deve essere pensata come un processo *graduale* e *incrementale*, che si delinea nei seguenti step:

1. Apertura di un tavolo di confronto tra ATO Città di Milano e ATO Provincia di Milano e rispettivi Enti di riferimento, per la definizione delle procedure di gestione integrata (obiettivi, processi, attività);
2. Analisi delle possibili convergenze e criticità contenute all'interno di protocolli, documenti condivisi e contratti che regolano i rapporti tra ATO, Gestore e Comune/i di competenza e che assumono anche un valore simbolico prodromico dell'integrazione stessa (valorizzare le possibili integrazioni che sono possibili “qui ed ora”);
3. Redazione di un piano strategico che includa e scandisca le fasi di implementazione;
4. Confronto istituzionale e politico sulle conclusioni del presente processo e avvio della fase operativa.



Il primo punto è già stato in parte attuato, con Deliberazione n.34 del 22/11/2013, nella quale il Consiglio d'Amministrazione dell'ATO Città di Milano ha proceduto alla costituzione di un tavolo di confronto tra ATO Città di Milano e ATO Provincia di Milano.

Il secondo punto e terzo punto di questo processo sono contenuti in questo report, che viaggia parallelamente al rafforzamento di accordi istituzionali tra le due ATO.

Entrando più nel dettaglio circa il processo di integrazione tra le due ATO, è senz'altro da **escludere il fatto che esso possa avvenire in un'unica soluzione assumendo però atti amministrativi che segnano l'iter di integrazione.** Una fusione diretta e d'imperio politico tra i due enti incontrerebbe ostacoli che dilazionerebbero in modo patologico il processo. Per le diversità profonde nei due ambiti e per le criticità che questo processo può creare, si reputa, infatti, imprescindibile impostare un processo di *unificazione graduale*, che preveda una progressiva integrazione di:

- criteri e visioni prospettiche,
- protocolli,
- procedure,

al fine di rendere omogenei i principi e la prassi di management pubblico che deve sovrintendere tale operato.

A tal fine, per arrivare alla creazione di documenti strategici e di implementazione organizzativa e gestionale fra loro integrati sarà necessario:

- analizzare i documenti programmatici di ciascun ATO;
- trovare sia le caratteristiche omogenee che quelle eterogenee e fare sintesi incrementale.

Il **metodo** seguito da questa relazione consta di tre fasi:

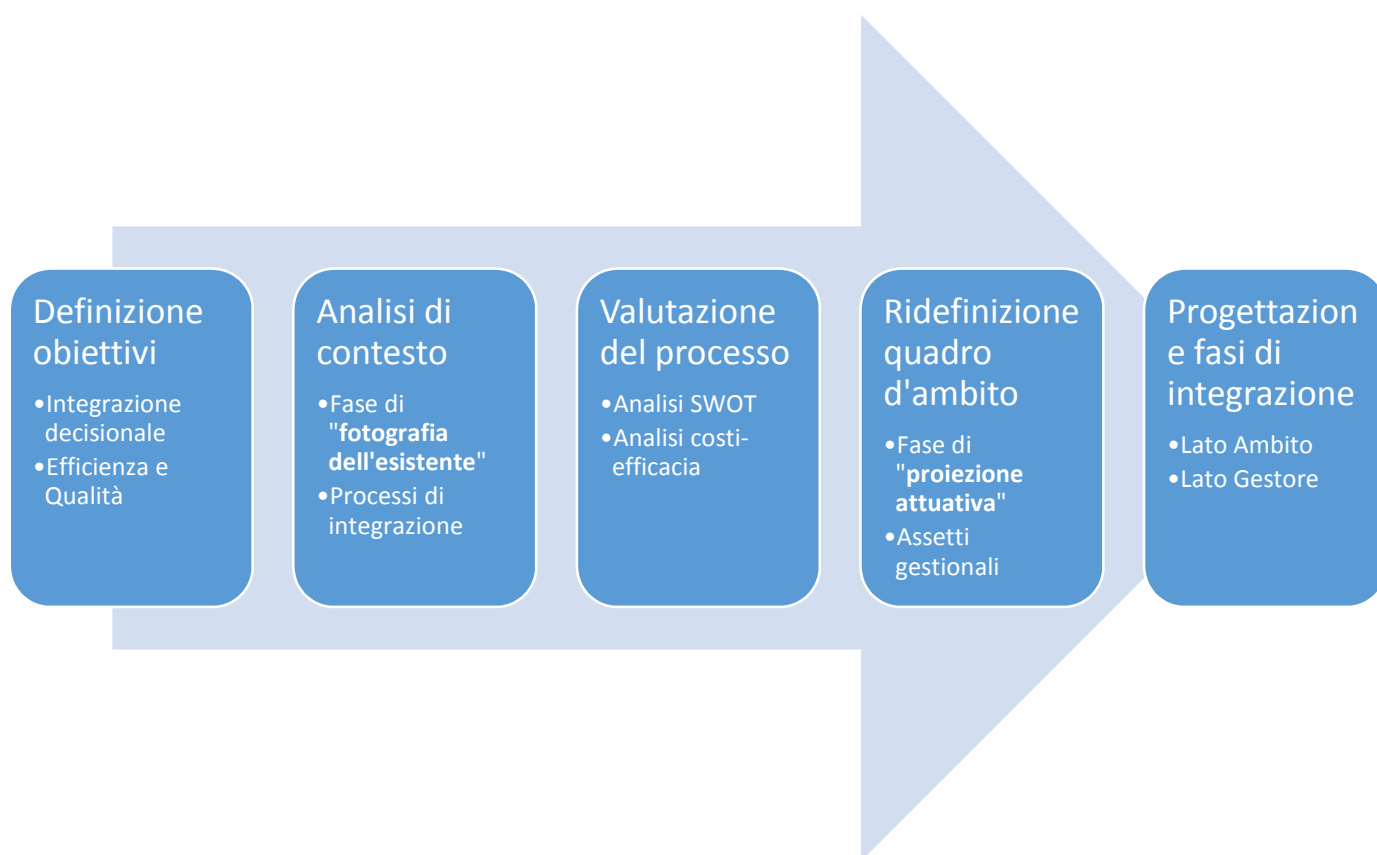
1. **Analisi di contesto**, nella quale si traccia una breve panoramica sulla situazione delle due ATO - Città di Milano e Provincia di Milano – con un'inquadramento tecnico e normativo sulla situazione attuale e i processi da intraprendere; nella dinamica di processo questa è la fase della **fotografia dell'esistente**;
2. **Analisi costi-efficacia e SWOT Analysis**, nella quale si valutano costi, benefici e conseguenze dei processi di integrazione nei vari scenari;
3. **Analisi di processo top-down**: si delineano le tappe dell'integrazione, a partire dalla precedente analisi costi-efficacia. Si propone un riassetto del quadro istituzionale e gestionale e – coerentemente a questo – si analizzano i documenti e i protocolli utilizzati da entrambi gli ambiti, per verificare possibili elementi in comune e proporre



le procedure più efficienti per uniformare la contrattualistica. Inoltre, si discute dell'integrazione tra i rispettivi organigrammi. Nella dinamica di processo questa è la fase della **proiezione attuativa a contesto giuridico-amministrativo corrente**.

L'**obiettivo** della presente relazione è:

1. individuare il contesto di riferimento dei processi oggetto di studio;
2. valutare la convenienza economica e sociale del processo di integrazione degli ambiti;
3. proporre un riassetto organizzativo il più possibile efficiente alla luce delle analisi svolte.





## Analisi di contesto – Inquadramento normativo e scenari futuri: la Città Metropolitana

L'eventuale riorganizzazione del S.I.I. nel territorio della Provincia di Milano, in un'ottica di integrazione sovracomunale, presuppone, innanzitutto, un **adeguamento del quadro normativo**.

Spetta infatti a Regione Lombardia definire l'estensione degli "Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)": ambiti che, come detto, ad oggi la Regione indica essere "corrispondenti ai confini amministrativi delle Province lombarde e della Città di Milano".

Questa impostazione cogente si ricava, peraltro, dal chiaro dettato della LR 26/03, all'art. 47, 1° comma che, nell'attribuire al Comune di Milano e alla Provincia di Milano la facoltà di giungere ad un "accordo" per individuare una ridefinizione dell'organizzazione degli ambiti territoriali ottimali della città di Milano e di Milano provincia, prevede espressamente che l'eventuale ridefinizione degli ambiti territoriali debba comunque essere sottoposta all'approvazione degli Organi regionali.

Pertanto, per percorrere la strada dell'integrazione sovracomunale (con l'unificazione dei due Ambiti esistenti nel territorio della Provincia di Milano), è a livello regionale che dovrebbero essere fissate le regole per l'articolazione delle competenze e delle funzioni tra i diversi livelli di governo "politico"; nonché le regole relative alla formazione della volontà decisionale all'interno del nascente ATO unico.

Appare evidente che le modifiche di tipo normativo a livello regionale attengono ad un ruolo incisivo, fattivo ed operativo nonché politico del Comune di Milano e del raccordo rappresentativo dei Comuni situati sul territorio dell'ATO Provincia di Milano, perché si modifichino gli assetti normativi regionali a tutt'oggi asimmetrici rispetto all'integrazione. **Questo ruolo non può essere gestito e non compete alle prerogative operative dell'ATO.**

Dovranno così essere (ri)determinate:

- le modalità di partecipazione degli Enti Responsabili nelle scelte degli organi di governo degli Uffici d'Ambito (LR 26/03, ex art. 48, 1° comma: punto f);
- l'articolazione delle competenze e della partecipazione dei singoli Comuni nella formazione delle scelte decisionali dell'ATO nella gestione del SII (LR26/03, ex art. 48, 3° comma: punto h).

Nello specifico, ad esempio, si dovrà trovare un "assetto" funzionale e "construens" ai "rapporti di forza" tra il Comune di Milano ed i singoli Comuni della nascente "Area Metropolitana" all'interno del nuovo ATO unico (*ad esempio, fissando le modalità di rappresentanza degli Enti Locali negli Organi del nuovo ATO; o, ancora, stabilendo in quale*



*forma e modo si articolerà la partecipazione degli Enti Locali nella nuova Conferenza dei Comuni che, per ovvi motivi, non potrà più essere formata secondo l'attuale dato normativo).*

L'integrazione degli Uffici d'Ambito "Città di Milano" e "Provincia di Milano" **non può essere considerata alla stregua di una mera operazione di "fusione" tra due distinte compagini societarie.**

L'integrazione delle Aziende Speciali "Uffici d'Ambito" è operazione che non ha connotazioni di natura meramente "societaria" considerato che, riguardando l'erogazione di un servizio pubblico, e coinvolgendo soggetti "istituzionali" (tali sono, tra gli altri, gli Enti Responsabili degli ATO), determina l'assunzione di scelte (sotto ogni profilo: organizzativo, economico, gestionale, patrimoniale, amministrativo etc.) e l'esercizio di funzioni ascrivibili all'ambito pubblicistico (nel caso di specie, vengono tra l'altro direttamente coinvolte risorse pubbliche, quali solo quelle idriche), che non necessariamente soggiacciono a norme, logiche e a regole privatistiche bensì al concetto ormai consolidato di "Acqua Bene Comune".

Analizzando il contesto normativo, si notano delle asimmetrie tra i due Ambiti e alcune differenze che – in sede di integrazione – possono rivelarsi criticità.

In primo luogo, in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale 307/09, l'ATO Provincia di Milano ha dovuto unificare il servizio di gestione e di erogazione, che la precedente legge regionale 23/2006 aveva separato.

La nascita del Gestore unico ha visto la costituzione di una holding, partecipata da tutti i comuni del territorio: CAP Holding SpA. Sotto ad essa si trovano le varie società (IANOMI, TAM, TASM, Amiacque) che in precedenza erano a sé stanti.

CAP Holding è direttamente posseduta dalla Provincia di Milano e dai rispettivi Comuni; questi ultimi hanno comunque un forte ruolo in quanto offrono parere vincolante sull'organizzazione del servizio, sul Piano d'Ambito e sulle tariffe<sup>1</sup>.

Le problematiche giuridiche che possono crearsi in sede di integrazione/unione dei due ATO nell'ATO Città Metropolitana sono le seguenti:

- *Ridefinizione degli ATO regionali:* la legge regionale 26/03, che definisce gli ATO, dovrà essere emendata e adeguata al nuovo assetto di Città Metropolitana, unificando a livello legislativo la frammentazione attuale degli ATO;
- Dal lato Gestore, dovrà essere trovata una soluzione affinché *il Gestore dell'ATO Città Metropolitana sia unico*, come previsto dalla legge; dovranno dunque essere trovate soluzioni normative e di asset societario, per risolvere il dualismo tra Metropolitana Milanese SpA, Gestore della Città di Milano, e CAP Holding, Gestore della Provincia di Milano; Se le opzioni politiche del Comune di Milano e del raccordo istituzionale e rappresentativo dei comuni dell'ATO Provincia di Milano sono in grado

---

<sup>1</sup> In realtà, su quest'ultimo punto, è l'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e Sistema Idrico (AEEGSI), dal dicembre 2012, ad approvare le proposte tariffarie predisposte dalle ATO e dagli Enti d'Ambito.





di mantenere l'assetto normativo perché continui il dualismo fra Metropolitana Milanese SPA e CAP Holding, restando nei confini delimitati dalla legge e dalle sentenze della Corte Costituzionale, oggi non è dato di sapere.

- L'unificazione istituzionale comporta, come naturale conseguenza, *un'unione dei documenti contrattuali e regolatori di ciascuna ATO*, e in particolare: il Piano d'Ambito, la Carta dei Servizi, la Convenzione di affidamento e relativo disciplinare tecnico, lo Statuto. Tale unione rappresenta una criticità rilevante, che deve essere compresa e affrontata con i dovuti processi di ri-pianificazione, trattati nei paragrafi seguenti;
- *Integrazione delle reti e dei sistemi di depurazione*, nonché nella programmazione di investimenti, che possono anche non portare ad economie di scala rilevanti vista la differenza tecnica e ingegneristica esistente tra le due tipologie di rete; si rimanda all'analisi costi-benefici per la trattazione di questi punti;
- *La ridefinizione degli aspetti tariffari.*

## Glossario - Analisi costi-efficacia e costi-benefici: cosa sono e perché utilizzarle

Al fine di trovare un terreno comune nel linguaggio del dibattito ci sembra utile offrire al lettore un glossario dei termini/concetti usati in modo colloquiale e a volte impreciso:

1. **Analisi costi-benefici:** permette di valutare efficacemente una politica pubblica o manageriale. Essa consente di elencare, misurare e comparare tutti i costi e i benefici che derivano da una determinata operazione per stabilire la convenienza economica della stessa.
2. **Analisi costi-efficacia:** comprende una valutazione non solo di **output** (cioè di ricavi monetari dall'operazione), ma anche di costi intangibili e **outcome**; in altre parole, si valutano i costi e l'efficacia di una certa politica, ovvero il suo impatto e le sue conseguenze sulla comunità e sulle risorse in termini di valore economico e sociale.

Per ogni alternativa è possibile valutare il *costo per unità di efficacia*: verrà preferita a parità di efficacia l'alternativa con costo unitario minore o, a parità di costo, l'alternativa con il flusso massimo di efficacia.

Applicare l'analisi costi- efficacia al Sistema Idrico Integrato e ai nuovi scenari dati dai cambiamenti legislativi in atto, in particolare la L.56/2014 sulla costituzione della Città Metropolitana, consente numerosi vantaggi preventivi.



Infatti, la **valutazione preventiva** del riassetto istituzionale ed economico degli Ambiti Territoriali consente una maturata consapevolezza dell'entità e della rilevanza dei costi – materiali o immateriali – che tale cambiamento comporta e – allo stesso tempo – dell'impatto che tale cambiamento ha sull'efficacia del sistema. Capire il valore delle “forze” economiche in gioco permette di scegliere il processo ottimale per la ridefinizione del SII, dove per ottimale si intende capace di minimizzare il rapporto costi/efficacia.

Intraprendere un'analisi di questo tipo è indispensabile nonché propedeutico ai procedimenti operativi di integrazione tra l'ATO Città di Milano e l'ATO Provincia di Milano e consentirà a tutti gli **stakeholder** di questo processo di essere in grado di prevedere, gestire, e minimizzare in modo trasparente ed efficiente i costi derivanti da questo riassetto.

3. **Analisi SWOT** (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) che permette di individuare ed elencare i punti di forza e di debolezza del suddetto processo di integrazione d'ambito. Inoltre, l'analisi SWOT include una lettura degli scenari futuri che si possono manifestare, attraverso la previsione delle opportunità e delle minacce generate dall'integrazione degli ATO.

La lettura e l'utilizzo di questi strumenti deve accompagnare il processo di ridefinizione del Sistema Idrico Integrato in fase preliminare, in fase operativa e post-operativa, al fine di poter controllare efficacemente tutte le leve economico-sociali che guidano il processo, con l'obiettivo di:

- Valutare l'efficacia delle politiche pubbliche, che spesso (come in questo caso) generano anche costi e benefici intangibili o non monetizzabili;
- Programmare efficacemente processi di riassetto istituzionale e/o aziendale, come fusioni e integrazioni di enti o aziende, sia pubbliche che private o miste;
- Focalizzare gli obiettivi del processo e la finalità economico-sociale del management pubblico;
- Elaborare un piano strategico ex-ante che possa massimizzare l'efficacia e la qualità dell'outcome del servizio pubblico, contemperando i fini sociali con quelli di economicità, efficienza ed efficacia, e con quelli di equità;
- Riuscire a prevedere e gestire efficacemente le conseguenze e/o esternalità del processo, sia durante la fase operativa sia ex-post.

## Analisi costi/efficacia del processo: SWOT Analysis



(Minacce e Opportunità nel grafico, come nell'analisi, si corrispondono e sono intercambiabili)

Una fusione delle ATO nell'ATO Città Metropolitana consente:

### Punti di Forza

1. *Economie di scala*, date dalla dimensione maggiore del nuovo ambito; questo tipo di economia **deve essere verificato** e potrebbe non avere un impatto rilevante; sicuramente non lo è a livello di personale impiegato pre- e post-integrazione. L'accorpamento delle due Aziende Speciali non genera nessun vantaggio di costo significativo a livello di riduzione del personale o dei membri dei rispettivi Organi (CdA e Collegio dei Revisori prestano Servizio a titolo onorifico e gratuito). Tuttavia, i



- vantaggi potrebbero derivare dall'implementazione, lato-Autorità e lato-Gestore, di politiche di ambito metropolitano che – in quanto proiettate su più larga scala – possono essere maggiormente efficaci;
2. *Maggior coordinamento*, internalizzando i processi di coordinamento tra le ATO e gli altri enti del Sistema (AEEG, Comuni, Città Metropolitana, Regione);
  3. *Forza istituzionale maggiore*;
  4. *Efficientamento del servizio* e adozione di politiche programmatiche e strategie pianificatorie più efficaci;
  5. *Unificazione della contrattualistica*, garantendo maggior trasparenza verso gli utenti e una maggior standardizzazione delle condizioni di servizio.

### **Punti di Debolezza**

1. *Costi di transizione*, dovuti alla creazione di tavoli di coordinamento e allo sforzo da compiere per uniformare i protocolli, i criteri e i documenti presenti allo stato attuale, nonché i rispettivi organigrammi, e per mettere a punto nuovi processi decisionali integrati;
2. *Perdita di know-how territoriale*: la fusione dei due ATO crea un ambito più distaccato rispetto al territorio di appartenenza, soprattutto per la Città di Milano, che potrebbe dover affrontare costi maggiori nel risolvere problematiche operative locali, affrontabili in modo più efficace con l'attuale assetto degli Ambiti; in particolare per il **Comune di Milano**, che dovrà affrontare processi decisionali condivisi con una pluralità di soggetti, abbandonando l'autoreferenzialità dell'Ambito della Città di Milano; allo stesso modo, a livello tecnico e impiantistico, è soprattutto il **Comune di Milano** che vedrebbe un livellamento degli standard tecnici e ingegneristici attuali dato dalla più spinta compenetrazione della rete idrica con il territorio provinciale;
3. *Resistenze al cambiamento*: il processo di integrazione può incontrare resistenze e opposizioni dovute al mantenimento di particolari status ad oggi assunti, o a particolari vantaggi o svantaggi che potrebbero emergere a seguito del cambiamento; un processo così complicato e difficile, a partire da due realtà istituzionali molto radicate nei rispettivi territori, genera inevitabilmente delle resistenze al cambiamento, volontarie o involontarie, che possono rallentare il processo;



4. *Difficoltà di adattamento*: la nuova conformazione istituzionale potrà essere inefficiente o non completamente a regime nelle prime fasi dell'unificazione: il riassetto di tutti i processi decisionali comporta un periodo di transizione e di adattamento in cui le attività saranno rallentate, causando disagi e costi per la collettività e l'istituzione stessa;
5. *Tempistiche*: un processo così complesso non può avvenire in modo immediato, né tantomeno può essere attuato senza predisporre la giusta attitudine al cambiamento attraverso tavoli di confronto, co-decisione tra i diversi livelli istituzionali e – soprattutto – un processo di integrazione che sia graduale e diluito nel tempo. Ciò rappresenta una variabile con effetti tendenzialmente negativi sull'operato degli ambiti, e deve essere tenuta in considerazione.

## Opportunità e Minacce

1. *Cambio di Governance d'Ambito*: la diversa Governance di ATO Città di Milano – che prevede un unico interlocutore e decisore, il Comune di Milano – e quella di ATO Provincia di Milano – avente 134 Comuni di riferimento – può essere portatrice di criticità nella nascente Città Metropolitana; questo vale soprattutto per il Comune di Milano, che si troverebbe ad esercitare una funzione di Governance sul Sistema Idrico congiuntamente ad una **pluralità di altri soggetti** prima non coinvolti, affrontando una **diminuzione di influenza** nei contesti decisionali e riscontrando criticità rispetto al precedente assetto, dovendo adesso confrontarsi con altri Enti;
2. *Ridefinizione quadro tariffario*: la possibile ridefinizione della tariffa che, come ricordato, è calcolata in base alle direttive dell'AEEGSI, potrebbe rappresentare un punto di forza nell'uniformare il territorio metropolitano ma – al contempo – potrebbe dar luogo a significativi scompensi economici per ciascun territorio, andando a sommare i costi di gestione di due Ambiti che – attualmente – presentano un livello tecnico di partenza molto diverso. Questa scelta avrebbe un impatto perequativo e si tradurrebbe in un effettivo flusso di risorse economiche in uscita dalla Città di Milano, a vantaggio del territorio dell'ATO Provincia di Milano. La scelta è di competenza prettamente politica;
3. *Integrazione delle reti e degli impianti*: l'integrazione delle reti può portare benefici di collegamento in alcuni nodi specifici ma, vista la parziale differenza esistente tra le infrastrutture dei due ambiti, può non generare alcun vantaggio strategico e – anzi – richiedere, in alcuni casi, una gestione differenziata dal punto di vista delle manutenzioni e degli investimenti;



4. *Unificazione contrattualistica*: l'unificazione della contrattualistica è un processo che consente una rinnovata trasparenza nei rapporti di ambito, ma è foriero di notevoli criticità normative e tecniche nell'uniformare i parametri di riferimento e gli standard tecnici richiesti per interventi su infrastrutture a volte molto diverse. Questo processo, se non presidiato in ambito di formazione dei capitolati, potrebbe rivelarsi controproducente;
5. *Definizione quadro gestionale*: la ridefinizione in oggetto consente di creare una realtà aziendale più grande e finanziariamente più forte, ma corre il rischio di inibire la libertà decisionale e imprenditoriale dei singoli soggetti e – di conseguenza – limitare la possibilità di esprimere a pieno il know-how operativo sviluppato negli anni, causando inefficienze e disperdendo un patrimonio tecnico notevole;
6. *Unificazione dei Piani d'Ambito*: l'accorpamento, per ciascun settore (acquedotti, fognatura, depurazione) dei finanziamenti stanziati per l'ATO Città di Milano e Provincia di Milano può risultare inefficiente, poiché si perde la dimensione strategica di Piano e si unificano due strategie di investimento che mirano a raggiungere obiettivi completamente diversi: ovvero: il mantenimento degli alti standard qualitativi in particolare sulla depurazione delle acque reflue per l'Ambito Milano, rispetto al raggiungimento degli obiettivi minimi di legge, con la messa a norma depuratori, per l'Ambito Provinciale, pena l'applicazione di sanzioni da parte della CEE. L'unificazione dei Piani d'Ambito, tuttavia, consentirebbe una maggior trasparenza e un vantaggio economico-tecnico, potendo avere un documento unico di riferimento per analizzare e gestire la situazione idrica di tutta la Provincia, aumentando l'efficacia di politiche di gestione sovracomunali.

In conclusione, è impossibile quantificare in modo esatto costi in larga parte intangibili come quelli sopra citati; tuttavia, vista la notevole differenza intercorrente tra i due ambiti, si potrebbe propendere per una prevalenza iniziale dei costi di transizione rispetto ai benefici di sinergie e coordinamento; per questo motivo occorre calibrare in modo preciso l'integrazione degli ambiti, e renderla progressiva; in questo modo, i costi di transizione diminuiranno e si avrà un beneficio netto dalla fusione dei due ambiti. Si rimanda all'analisi costi/efficacia per ulteriori valutazioni in merito.

## Analisi costi/efficacia del processo: scenari e considerazioni conclusive

Possiamo catalogare i costi e i benefici (o, per meglio dire, l'efficacia) del processo di integrazione, analizzando il loro impatto su tre livelli:

- *istituzionale*;



- *economico (lato-Gestore);*
- *sociale (lato-utenti).*

Possiamo inoltre prevedere tre diversi scenari:

- *fusione diretta*, in cui i due Ambiti vengono accorpatisi in modo non graduale e solo in un secondo momento si procede al riassetto delle strutture degli enti;
- *integrazione graduale*, che costituisce alcune “sovrastutture” tecniche in più ma passa da un’uniformazione dei due Ambiti che prelude alla successiva integrazione.
- *status quo*, lasciare cioè la separazione tra i due ambiti “*sic et simpliciter*”.<sup>2</sup>

Non aggiungendo altre analisi, superflue in confronto a quelle già svolte, nelle tabelle successive è possibile trovare una stima – per ogni situazione – della prevalenza dei costi o dell’efficacia per ogni soggetto, e del risultato netto. Pur costituendo un’analisi qualitativa, essa scaturisce da considerazioni economiche concrete e consente una stima abbastanza precisa su quale sia il procedimento migliore da seguire: *l’integrazione graduale*.

Si ricorda ancora, che a livello di Azienda Speciale un accorpamento (cioè fusione tra ATO) non creerebbe vantaggi di costo sul personale per i motivi già esposti.

Le successive analisi saranno dunque impostate seguendo lo scenario migliore in termini di efficacia ed efficienza: quello di **un’integrazione tra l’ATO Città di Milano e l’ATO Provincia di Milano che preveda un periodo transitorio, funzionale alla graduale ridefinizione ed omogeneizzazione degli strumenti di convenzionamento, di pianificazione degli interventi, degli investimenti e del quadro tariffario.**

---

<sup>2</sup> Ovviamente, i dettami normativi spingono in un’altra direzione, ma ciò non significa che questo scenario non sia percorribile, lasciando esattamente invariata la struttura dei due Ambiti, senza integrare nessuna funzione.





	<b>Istituzionale</b>		
<b>Scenario</b>	<b>Costi</b>	<b>Efficacia</b>	<b>Effetto netto</b>
<b>Fusione diretta</b>	Costi di transizione, uniformazione contrattuale, difficoltà di adattamento, perdita di Know-how territoriale	Forza istituzionale maggiore, maggiore sinergia	<b>Negativo</b>
<b>Integrazione graduale</b>	Costi di transizione più alti, uniformazione contrattuale, perdita di know-how limitata	Forza istituzionale maggiore, maggiore trasparenza e sinergia	<b>Positivo/ Incerto</b>
<b>Status quo</b>	Definizione di Indirizzi per solo Ambito Milano	Mantenimento Governance d'Ambito	<b>Incerto</b>

	<b>Economico (lato Gestore)</b>		
<b>Scenario</b>	<b>Costi</b>	<b>Efficacia</b>	<b>Effetto netto</b>
<b>Fusione diretta</b>	Riassetto Patrimoniale; limiti alla libertà manageriale, perdita know-how territoriale su reti, engineering e gestione, adeguamento a sentenza Corte Cost. su Gestore unico	Azienda più grande, finanziariamente più forte; economie di scala	<b>Positivo/ Incerto</b>
<b>Integrazione graduale</b>	Riassetto Patrimoniale; limiti alla libertà manageriale	Azienda più grande, finanziariamente più forte; economie di scala limitate	<b>Positivo</b>
<b>Status quo</b>	Difficoltà ad attuare economie di scala in sinergia con altro Gestore.	Mantenimento know-how territoriale su reti, engineering e gestione	<b>Incerto</b>

	<b>Sociale</b>			<b>Aggregato</b>
<b>Scenario</b>	<b>Costi</b>	<b>Efficacia</b>	<b>Effetto netto</b>	<b>Effetto totale</b>
<b>Fusione diretta</b>	Possibile disorientamento derivante dalla rapidità del processo	Maggiore trasparenza; aumento dell'efficacia di politiche socio-economiche (limitato)	<b>Incerto</b>	<b>Negativo/ incerto</b>
<b>Integrazione graduale</b>	Minore disorientamento	Maggiore trasparenza; aumento dell'efficacia di politiche socio-economiche	<b>Positivo/ Incerto</b>	<b>Positivo/ Incerto</b>
<b>Status quo</b>	Riallineamento tariffe del SII	Riallineamento tariffe del SII	<b>Incerto</b>	<b>Incerto</b>





## RIDEFINIZIONE QUADRO D'AMBITO

### Definizione dell'assetto gestionale – Servizio Idrico Integrato

L'ottica di *adattamento* consente di adattare le entità e le *policy* esistenti al nuovo modello istituzionale. La strada viene perseguita, appunto, con i processi di integrazione tra ambiti e Gestori. Questa politica è di tipo reattivo (*responsive*), in quanto risponde a dei cambiamenti legislativi che impongono determinati riassetti. Un approccio reattivo è per lo più passivo, e – benché anche da esso si possano trarre vantaggi economici e allocativi – limita un cambiamento più radicale, che può essere invece implementato proprio sfruttando i nuovi scenari normativi.

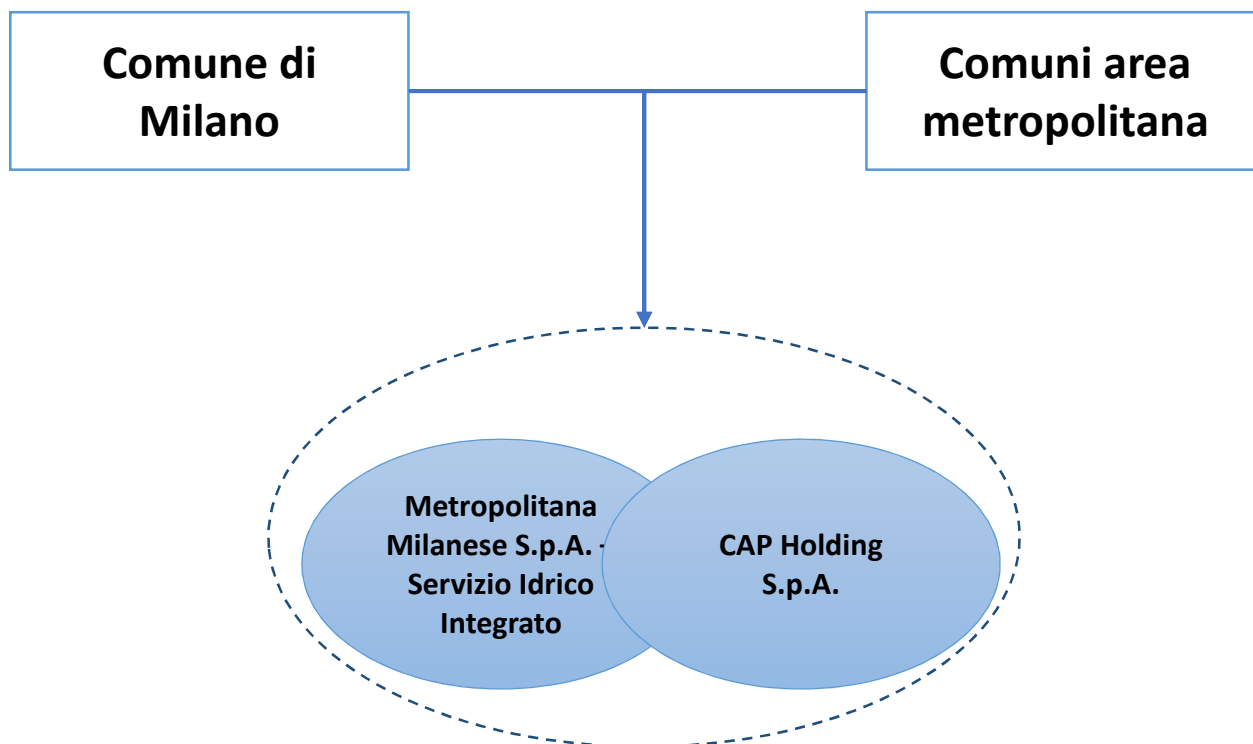
Come evidenziato nel paragrafo relativo all'inquadramento normativo, la ridefinizione dell'assetto di Ambito dovrà anche prevedere una ridefinizione del quadro gestionale, che attualmente è costituito dalle due Aziende: Metropolitana Milanese e CAP Holding. Pur essendo entrambe pubbliche, queste due società hanno strutture patrimoniali molto diverse: la prima è una partecipata al 100% dal Comune di Milano, mentre la seconda conta partecipazioni di tutti i Comuni della Provincia (Milano compreso). Inoltre, MM non è patrimonializzata, a differenza di CAP Holding, al cui capitale partecipano una pluralità di soci pubblici.

I vantaggi di unificare i Gestori sono quelli di generare economie di scala e un maggior livello di integrazione su scala provinciale. L'integrazione delle reti e dei sistemi di depurazione, inoltre, può comportare vantaggi in alcuni nodi, ma anche numerosi problemi tecnici e di manutenzione dovuti alla differente tipologia delle reti e degli impianti. Deve comunque essere considerata anche la criticità di dover conservare e valorizzare il know-how aziendale che si è sviluppato in questi anni: una realtà aziendale unica potrebbe trovarsi in difficoltà a gestire problematiche locali, che prima venivano svolte con un'efficienza superiore dai Gestori separati.

Per questo motivo si ritiene importante preservare l'indipendenza operativa dei Gestori, e unificare le politiche di gestione generali a un livello superiore.

La soluzione proposta è, dunque, la creazione di una *holding* in cui far confluire CAP Holding e Metropolitana Milanese, che manterrebbero la loro struttura patrimoniale e societaria.

La nuova holding, del Servizio Idrico Metropolitano, vedrà partecipazioni di tutti i soggetti territoriali, in proporzioni da decidere su basi politiche, e della nascente Città Metropolitana. In questo modo si mantiene l'autonomia decisionale della Città di Milano e dell'ambito Provincia di Milano su scelte operative che riguardano i singoli territori, e allo stesso tempo si unificano le scelte prospettive e di ordine generale che riguardano tutto il Servizio Idrico metropolitano. Molto delicata è la scelta delle percentuali di partecipazione al capitale di ciascun socio/ente pubblico.



Analizzando le possibili criticità di questo processo, si evidenzia l'importanza di istituire figure di raccordo tra le due aziende, quali una **Direzione Generale**, che possa integrare le strategie aziendali e manageriali delle due realtà e fungere da volano dell'integrazione e dell'uniformazione tra le differenti dinamiche aziendali, garantendo un'autonomia decisionale per le questioni territoriali e allo stesso tempo sfruttando le sinergie possibili per attuare vantaggi di costo o politiche di Governance più incisive.

In ultima analisi, occorre preparare con cura le politiche di ridefinizione del quadro gestionale in virtù della diversa struttura patrimoniale delle due municipalizzate: la scelta di patrimonializzare Metropolitana Milanese S.p.A., probabilmente la più efficiente in ottica di integrazione gestionale, dovrà essere oggetto di valutazioni politico-economiche accurate. Ad ogni modo, unificare le strutture patrimoniali di entrambe le realtà è un passo imprescindibile per poter pianificare una ridefinizione del lato Gestore nel Sistema Idrico Integrato.

Analizzando il contesto della gestione dei servizi idrici in modo più ampio e complessivo, possiamo individuare approcci *reattivi* e approcci *proattivi* in risposta ai cambiamenti normativi, economici e sociali ai quali il settore pubblico si trova a dover rispondere ridefinendo il quadro gestionale degli Ambiti. In particolare, possiamo affiancare alla proposta ridefinizione del quadro gestionale sopra esposta, altri due tipi di proposte di innovazione radicale ma altamente strategica del sistema idrico. Proprio per il loro grande impatto innovativo, ma anche economico e sociale, esse vengono presentate in un contesto di grande cambiamento dell'intero Sistema Idrico Integrato. Mentre la proposta presentata



corrisponde una soluzione passiva, in reazione a dei cambiamenti normativi, gli altri due approcci costituiscono un metodo proattivo e propositivo, che cerca di esaltare in modo strategico il valore economico e sociale che la gestione del bene acqua può generare per la comunità, risolvendo inoltre le grandi criticità nei metodi di gestione vigenti emerse nel corso degli anni. Per un'analisi dettagliata delle proposte A, B, C, si rimanda alla sezione dedicata (Allegato A).

## Risorse Umane nell'Ambito Metropolitan (status quo)

Contestualmente alla previsione di un processo di integrazione tra gli Ambiti della Città di Milano e della Provincia di Milano, è indispensabile considerare sia gli aspetti tecnici e amministrativi, sia l'aspetto delle risorse umane, in particolare soffermandoci sulla composizione dei due organigrammi d'Ambito e sui possibili scenari e impatti che la costituzione dell'ATO Città Metropolitana può avere sul personale.

L'ATO Città di Milano è ad oggi composta dalle seguenti risorse:

- Direttore: Dirigente a contratto - Laurea in Geologia
- Funzionario dei Servizi Amministrativi: n. 1 unità (Laurea in Economia e Commercio)
- Funzionario dei Servizi Tecnici: n. 1 unità (Laurea in Ingegneria)
- Istruttore dei Servizi Tecnici: n. 1 unità (Diploma di Geometra)
- Istruttore dei Servizi Amministrativi: n. 1 unità (Diploma di Maturità scientifica)

L'attuale organigramma dell'ATO Città di Milano si presenta **ridotto** rispetto all'organigramma previsto all'atto della costituzione dell'Ufficio d'Ambito, che prevedeva un numero maggiore di risorse. Inoltre, alcune funzioni dirigenziali – come la previsione di un *Direttore Generale* e un *Direttore Tecnico* – sono ad oggi accorpate in un'unica figura: il Direttore Generale ricopre, infatti, anche la carica di Direttore Tecnico *ad interim*.

Infatti, la composizione pianificata in origine, secondo la pianta organica approvata da parte del commissario straordinario di ATO Città di Milano, con Deliberazione n. 4/2006, è così costituita (vedi tabella): emergono le notevoli differenze con la dotazione attuale. Si nota come ci siano ben 9 posti vacanti rispetto al punto di riferimento offerto dalla configurazione iniziale.



Qualifica funzionale	Dotazione organica Commissario Straordinario	Dotazione organica triennale 2009-2011	Posti effettivamente coperti (Luglio 2014)	Posti vacanti
Dirigente (escluso DG)	3	1	1	2
D3	3	2	2	1
D1	3	3	0	3
C1	4	2	2	2
B	1	0	0	1
<b>Totale</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>9</b>

Confrontando l'organigramma attuale con quello previsto si verifica lo stato di **carenza del personale** presente attualmente nell'ATO Città di Milano.

Le risorse attuali – tutte assunte a tempo indeterminato – non possono quindi essere ulteriormente ridotte ma costituiscono un nucleo minimo – per meglio dire insufficiente - per il corretto funzionamento dell'Ufficio d'Ambito. In più, la rigidità contrattuale prevista dai loro rapporti di lavoro, cioè il *tempo indeterminato*, non rende possibile una loro riduzione. La dotazione di personale dell'ATO Città di Milano dovrebbe, dunque, restare inalterata in seno all'ATO Città Metropolitana per motivi di carattere economico, manageriale, contrattuale. Sarebbe inoltre auspicabile una convergenza tra la situazione attuale e quella prevista, in termini di organigramma, aumentando le risorse a disposizione dell'ATO Città di Milano. L'Ufficio d'Ambito si trova, infatti, già in condizione di insufficienza del personale, che può causare una grave criticità nell'operatività e nel ruolo istituzionale ricoperto dall'Azienda Speciale. Questa **fragilità organizzativa** non consente, infatti, un coerente svolgimento delle funzioni aziendali. Inoltre la presenza teorica di tre Dirigenti è parzialmente sopperita, nella pratica, dall'incarico conferito all'attuale Direttore (assunto a tempo determinato), che svolge *ad interim* anche il ruolo di Direttore Tecnico.

L'ATO Provincia di Milano presenta, invece, una composizione diversa da quella dell'ATO Città di Milano. Nel suo organigramma, infatti, vi è un'eterogeneità contrattuale data dalla presenza di rapporti a tempo indeterminato, determinato e interinali.

Nel complesso, sono minori rispetto all'ATO Città di Milano le figure a tempo indeterminato, ma vi sono un gran numero di risorse con contratti limitati nel tempo.



Ad oggi l'ATO Provincia di Milano è così costituita:

- 3 unità a tempo indeterminato (fra cui una comandata dall'ATO di Monza Brianza, per un periodo di 6 mesi a decorrere dal 01/07/2014) e 10 a tempo determinato fra cui il Direttore, tutti a graduale scadenza;
- 1 unità di personale comandata da CAP Holding SpA;
- 1 unità di personale con contratta interinale.

<i>N°unità</i>	ATO Città di Milano			ATO Provincia di Milano			Aggregato
Qualifica funzionale	Dotazione	Organico previsto in sede di costituzione	Posti Vacanti	Dotazione	Organico previsto in sede di costituzione	Posti vacanti (in fase di copertura in deroga a L. stabilità)	Posti vacanti
Tempo indeterminato	5	14	9	3	20	5	14
Tempo determinato /altro	0			12			

In riferimento all'organico aziendale, per ATO Provincia di Milano, così come per ATO Città di Milano, emerge chiara la fragilità degli organici aziendali, in entrambi i casi inferiori a quelli definiti in sede di costituzione aziendale che, per l'ATO Provincia di Milano, prevede un numero di 20 Unità (vedi Relazione a Bilancio Previsionale Pluriennale/Piano Triennale 2014-2016 del 30/10/2013; vedi inoltre Business Plan approvato in fase costituiva da Parte della Provincia di Milano con deliberazione n.23 dell'11 Aprile 2013).

Per questo motivo, sia ATO Provincia di Milano sia ATO Città di Milano hanno sempre manifestato, nei loro Atti relativi a Bilancio e Previsioni di spesa, l'esigenza improrogabile di adeguamento dei propri organici aziendali.

ATO Provincia di Milano, essendo stata costituita come Azienda Speciale nel 2013, ha deliberato una implementazione dell'attuale organico aziendale, per far fronte alle esigenze operative e recuperare l'arretrato pregresso.

La normativa sulla *spending review*, e in particolare il patto di stabilità al quale entrambe le Aziende sono sottoposte, ai sensi del comma 5, art.25 del D.L. 1/2012, convertito in L.27/2012, afferma che tali Aziende sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità stabilite dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro



dell'Interno e degli Affari Regionali, sentita la Conferenza Unificata; alle aziende si applicano le disposizioni di cui ai D.lgs 163/2006 e s.m., nonché le disposizioni che stabiliscono a carico degli Enti Locali divieti e limitazioni all'assunzione di personale.

Tuttavia, va subito precisato che il patto di stabilità non si applica per i primi tre anni di vita della persona giuridica, ai sensi del comma 23 dell'art.31 della L.183/2011 che espressamente dispone *“gli Enti Locali istituiti a decorrere dall'anno 2009 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima.”* Agli Enti Locali sono pacificamente equiparate le Aziende, entità strumentali degli stessi come stabilito in primis dall'art. 148 del Dlgs 152/06 in quanto *obbligatoriamente costituita dagli Enti Locali e avente quale elemento costitutivo il territorio come delimitato dalla competente Regione.*

Per questo motivo, ATO Provincia di Milano, con Deliberazione n.3 del CdA 17.07.2014 ha disposto un aumento del suo personale, in deroga alla spending review, essendo l'Azienda Speciale costituita da meno di 3 anni. In questo modo, l'Ufficio d'Ambito può rinsaldare il suo organigramma e può contare su un'operatività maggiore e più solida.

Trovandosi anche ATO Città di Milano in una situazione di organico insufficiente, come già ampiamente documentato, ecco che l'istituzione della Città Metropolitana è un'occasione economica e normativa per poter aumentare il personale addetto, viste inoltre le necessità di integrazione e di sinergia degli uffici che andranno presentarsi.

L'unificazione dei due Ambiti, infatti, non risolve di per sé il problema della debolezza degli organigrammi, ma anzi, la accentua, viste le esigenze di figure di raccordo, di tipo tecnico, giuridico e amministrativo, necessarie, nella fase di transizione a seguito dell'integrazione, a coordinare l'operato dei due ex Ambiti e predisporre la ridefinizione ed unificazione delle Convenzioni, nonché degli strumenti di pianificazione della gestione e degli investimenti.

L'istituzione della Città Metropolitana e di un unico Ufficio d'Ambito è dunque il momento ideale per rinsaldare ed espandere i fragili organigrammi dei singoli Uffici, in modo da creare un'Azienda Speciale Territoriale efficiente e solida che possa amministrare al meglio il Servizio Idrico Metropolitan.

La già citata normativa che, in deroga alla spending review, consente l'assunzione di personale agli Enti Locali neo-costituiti, per i primi tre anni, costituisce una indubbia facilitazione al processo di rinvigorismento degli organici, applicandosi in modo naturale al nascente Ambito Metropolitan, ed allo stesso nuovo Ente costituito dalla Città Metropolitana.



## Possibile organizzazione e struttura dell'Ambito Metropolitan

A livello interno, una prima collaborazione tra i due ATO può avvenire mediante *riunioni congiunte dei rispettivi Consigli di Amministrazione* e mediante documenti di analisi scritti "a quattro mani" da risorse della Città di Milano e della Provincia di Milano.

Successivamente, a partire dai due Consigli di Amministrazione può essere creato un Consiglio ATO Metropolitan che opera, in sostanza, da ponte tra i due ambiti e si occupa di seguire il processo di integrazione. Il Consiglio Metropolitan potrebbe operare di concerto con il Comune di Milano e la Provincia di Milano (Città Metropolitan) e con i due Gestori; esso diventerebbe dunque il fulcro delle decisioni politiche di interambito e sarebbe il promotore delle sinergie tra i due ambiti, della Città di Milano e della Provincia di Milano. Esso segue le modalità definite, in modo simile, dai due statuti delle Autorità d'Ambito, che poi confluiranno nel nascente statuto dell'Autorità Metropolitan.

Per quanto riguarda la struttura finale dell'ATO Città Metropolitan, la necessità di far convivere la storica divisione dei due ambiti con le nuove esigenze di coordinamento potrebbero condurre ad un'**ipotesi di organigramma** che, nell'ottica di tutelare il *know-how* maturatosi in questi anni, nonché di preservare la territorialità istituzionale, preveda la costituzione di due *Distretti*, rispettivamente per la Città di Milano e per la Provincia di Milano, subordinati al *Direttore Generale dell'ATO Città Metropolitan*;

Entrambi i distretti coltivano in modo crescente le loro sinergie grazie alla *Direzione Generale* che, nella figura del *Direttore Generale*, ha il compito cruciale di:

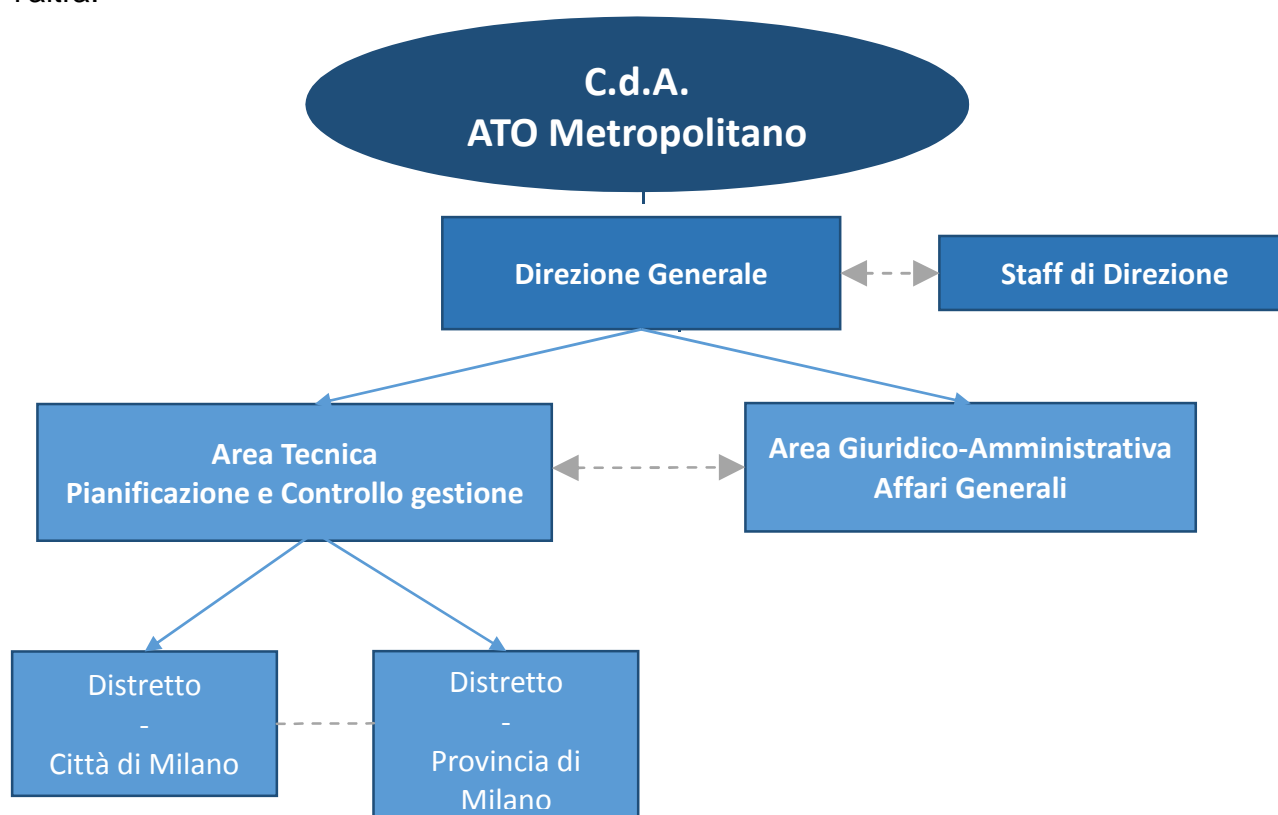
- **Coordinare i distretti e favorire *policy* comuni**, in particolare nei protocolli di controllo con il Gestore, nelle politiche d'ambito generali, nei criteri di investimento e di regolazione, incentivando crescenti sinergie e uniformità tecniche ed economiche, nell'ottica di accrescere il valore socio-economico della risorsa idrica nel territorio metropolitan;
- **Raccogliere le diverse istanze dei due distretti e prendere decisioni di *Governance* equilibrate**, favorendo uno sviluppo coordinato e armonico dei due ambiti;
- Sintetizzare le strategie, le criticità e le politiche dei vari ambiti nel tempo per essere **interlocutore unico e privilegiato con il Consiglio di Amministrazione**, svolgendo un ruolo da **ponte** tra la territorialità dei distretti e il CdA metropolitan;





La *Direzione Generale* è coadiuvata da un' *Area Legale - Affari Generali* che svolge supporto giuridico-amministrativo anche all' *Area Tecnica* ed ai rispettivi Distretti: entrambe dialogano direttamente con la *Direzione Generale*, la quale fa capo al CdA.

Si evidenzia, per questo ultimo punto, la necessità che gli organi e le risorse dell'ATO Città Metropolitana siano in **costante coordinamento** tra loro e che non vi sia una netta separazione tra problematiche della Città di Milano e della Provincia di Milano. La funzione di sintesi e coordinamento, già svolta dalla *Direzione Generale*, può essere ulteriormente incentivata attraverso strutture di *cloud computing*, la condivisione di dati e database, la partecipazione *briefing* mensili inter-distrettuali. In altre parole, le risorse dell'ambito, anche se si occupano di territori diversi, devono "parlarsi" ed essere sempre aggiornate l'una con l'altra.



I **target da perseguire** da parte del futuro Ufficio d'Ambito Metropolitan, da esplicitarsi attraverso le funzioni di regolazione e controllo di una corretta gestione del Sistema Idrico Integrato, con la finalità di creare valore sociale ed economico per la risorsa idrica, potrebbero essere esemplificati dalla tabella seguente.





## LEVE PER LA CREAZIONE / VALUTAZIONE DEL VALORE DELL'ACQUA NEL SISTEMA IDRICO INTEGRATO ATTRAVERSO IL CONTROLLO

Controllo Tecnico	Controllo di Rispetto delle Convenzioni (gestore)	Controllo e Costruzione del valore sociale <u>nella comunità\utenza</u>	Controllo e Costruzione del valore sociale <u>nel sistema economico</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservazione della falda (controllo scarico, depurazione, permessi e autorizzazioni)</li> <li>• Potabilità (controllo di rispetto degli standard in base alle analisi fatte sull'acqua e gli obiettivi prefissati)</li> <li>• Perdite di rete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carta di qualità dei servizi (es. tempo medio di risposta all'utente)</li> <li>• Disciplinare d'Ambito e Convenzione</li> <li>• Abilità sanzionatoria dell'ATO sul gestore</li> <li>• Irregolarità/ Interruzioni nella distribuzione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propensione allo spreco</li> <li>• N°interventi di sensibilizzazione nelle scuole e/o pubblici</li> <li>• N°vedovelle/case dell'acqua installate e relativo utilizzo (marketing sociale dell'acqua pubblica)</li> <li>• Partecipazione dei cittadini alla gestione della risorsa</li> <li>• Livello e socialità della tariffa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Struttura del servizio e indipendenza degli organi che lo gestiscono</li> <li>• Prospettiva degli investimenti, quantità e criteri utilizzati (Piano d'Ambito)</li> <li>• Uso dell'acqua a livello corporate</li> <li>• Innovazione e proattività dei soggetti economici</li> <li>• Qualità delle istituzioni</li> </ul>
<b>CARATTERISTICHE DEMOGRAFICHE, IDROGEOLOGICHE, URBANISTICHE</b>			

## ANALISI DEI CONTRATTI CARATTERISTICI DEL SISTEMA IDRICO INTEGRATO – PROSPETTIVE DI INTEGRAZIONE IN AMBITO METROPOLITANO

### Statuto

Lo statuto è il documento costitutivo dell'Ambito Territoriale Ottimale, sia per quanto riguarda quello della Città di Milano che quello della Provincia di Milano. Senz'altro lo statuto è un documento che non può subire processi di integrazione tra le due ATO: solo qualora si venisse a costituire l'ATO Città Metropolitana, esso verrebbe ridefinito ex-novo.

### Analisi Comparata

Entrambi gli Statuti definiscono, con poche differenze, le funzioni dell'Ambito Territoriale (in quello della Città di Milano – art.1 – si cita il dovere di informare gli utenti circa le condizioni di servizio; in quello della Provincia di Milano è meglio esplicitata la vigilanza sull'ente



Gestore); esse sono facilmente uniformabili in un unico statuto, così come le disposizioni sulla durata, sulle scritture contabili, sulle condizioni di incompatibilità, sui compensi etc.

Per quanto riguarda gli organi statutari, invece, possono verificarsi delle criticità.

Benché entrambi gli Ambiti prevedano e attribuiscono le medesime funzioni ai quattro organi – Presidente, Direttore, Consiglio di Amministrazione e Collegio dei revisori – essi sono composti da un diverso numero di persone e, una volta unificati, occorrerebbe ripensare i processi decisionali che intercorrono al suo interno (**nuova Governance**).

Il trade-off tra unificazione delle decisioni e tutela delle competenze territoriali si può sciogliere nell'ipotesi di costituire **due distretti**, uno per ogni Ambito, a regolamentare l'Ambito Città di Milano e l'Ambito Provincia di Milano. I processi decisionali congiunti e integrati avverrebbero nell'organo centrale dell'Autorità, il Consiglio di Amministrazione, incaricato di fare da collettore dei bisogni e dei piani tecnico-economici dei due diversi Ambiti, nonché di orientare l'azione verso decisioni strategiche per il Servizio Idrico metropolitano, in un'ottica di crescente **sinergia e uniformità**, rispettando i criteri di economicità, efficacia, efficienza ed equità.

La creazione statutaria dell'ATO Città Metropolitana (integrazione degli statuti ATO Città di Milano e ATO Provincia di Milano) presenta, dunque, molte criticità di tipo politico e possibili inefficienze decisionali, dovute al fatto che ciascuna ATO può non essere più in grado di prendere in autonomia decisioni strategiche relative al suo ex ambito di appartenenza.

Ciò deve essere valutato con attenzione per evitare che i nuovi meccanismi istituzionali portino confusione, tensione e un'incapacità di fondo di prendere decisioni efficaci nel costituito ambito allargato, con evidenti ripercussioni negative superiori ai benefici ipotizzabili dalle economie di scala congettrate (ovviamente queste congetture devono essere suffragate da uno studio "ad hoc").

Per ulteriori approfondimenti si rimanda al paragrafo dedicato.

## Convenzione di Affidamento e Disciplinare Tecnico

La Convenzione di Affidamento, con il Disciplinare Tecnico allegato, rappresenta un documento nevralgico per l'ATO e l'intero Servizio Idrico Integrato, in quanto si tratta di un vero e proprio contratto di fornitura stipulato tra l'ATO e l'azienda Gestore. Il venir meno o il modificarsi di condizioni contrattuali possono avere ripercussioni non indifferenti sul sistema; la loro presenza ne riduce la flessibilità. In un'operazione così complessa come l'integrazione e/o l'unificazione di due ATO, questo aspetto va tenuto presente e devono essere verificati legalmente i presupposti contrattuali che possono condurre o impedire un cambiamento nella conformazione dell'Ambito Territoriale e del Gestore.



Ciò premesso, le due Convenzioni sono tra loro molto simili nei contenuti, riportando in molti articoli le stesse diciture circa le condizioni contrattuali e gli obblighi del Gestore. La Convenzione che fa capo all'ATO Città di Milano prevede, inoltre, all'articolo 2 comma 4 della Convenzione, la possibilità di *“attivare accordi con l’Autorità d’Ambito contigua concernenti modalità organizzative del Servizio Idrico Integrato”*.

Si prevedono, contrattualmente, già alcune forme di coordinazione e integrazione degli ATO che, in ogni caso, dovrebbero essere precedute dalla modifica della normativa regionale che li definisce, nella fattispecie l'adeguamento della LR 26/2003.

Analizzando i criteri di misurazione delle performance di gestione, nel Disciplinare Tecnico dell'ATO Città di Milano si trovano elencati analiticamente i vari indicatori, mentre in quello della Provincia di Milano si fa più generico riferimento ad una normativa regionale. Ci sono, comunque, gli estremi per adottare un set di indicatori congiunti e utilizzati da entrambe le ATO (magari partendo proprio da quelli della Città di Milano, contenuti già nel rispettivo Disciplinare Tecnico a pagina 34).

*Gli standard di servizio definiti, nonché gli obiettivi imposti contrattualmente al Gestore, non possono essere modificati. Una condizione contrattuale come quella dell’ATO Città di Milano, che impone una copertura di servizio del 100% per acquedotto, superiore al 98% per la fognatura e del 100% per la depurazione (Disciplinare Tecnico Città di Milano, Cap.4, pag.7) non può essere un reale obiettivo per la Provincia di Milano, che affronta una situazione tecnica molto diversa. Per questo motivo, il tentativo di omogeneizzare standard e obiettivi di ambiti disomogenei porterebbe alla conseguenza di fissare dei requisiti o “irraggiungibili” dal Gestore, oppure “non stimolanti” una proattività tecnica e assolutamente improduttivi.*

In un'ottica di integrazione e di formazione di un ATO Città Metropolitana è dunque ipotizzabile la costituzione di una Convenzione (e relativo Disciplinare) che sia *unificata in gran parte* (obblighi per il Gestore e per l'ambito, clausole di divieto di subconcessione, cause di risoluzione, penali, standard e indicatori) ma che *distingua tra i due ambiti nel fissare gli obiettivi e gli standard a cui vincolare il Gestore*.

Qualora si arrivasse a un processo di integrazione più spinto, e cioè nello specifico ad una costituzione vera e propria di un unico ATO (e – per legge – di un unico Gestore), andranno valutate le modalità legali più idonee per far decadere le due precedenti convenzioni e stipularne una nuova.

In questo processo, infatti, vengono a cambiare entrambe le parti contrattuali, che assumono nuove entità; è da stabilire giuridicamente come si distribuisce l'accollo dei vari contratti a seguito dell'implementazione della nuova forma giuridica.

Il processo di integrazione graduale, oltre al raggiungimento di un'unica Convenzione nei modi sopra specificati, potrà essere affiancato da un'attività di confronto e di monitoraggio congiunta, da parte delle due ATO, dei rispettivi Gestori. L'adozione di un accordo tra ATO



Città di Milano e ATO Provincia di Milano che vincoli le parti a utilizzare gli stessi parametri di misurazione e controllo sul Gestore e che istituisca un tavolo di confronto e analisi congiunta e interterritoriale dei risultati ottenuti, rappresenta un ottimo passo in tema di integrazione e consente agli ATO di sfruttare reciprocamente un insieme di dati e informazioni omogenee e strategicamente molto utili.

## Carta dei Servizi

La Carta dei Servizi è forse il documento più simile tra i due ATO, ed anche quello più facilmente uniformabile. Le considerazioni qui fatte sono valide anche per il Regolamento del SII, anche se non è analizzato nello specifico.

Per quanto riguarda i principi fondamentali (Si veda la Carta dei Servizi, rispettivamente: Città di Milano - pp. 9-10, Provincia di Milano - pp. 6-7), essi sono tra loro simili e assolutamente sovrapponibili. Si consiglia di usare come riferimento la Carta della Provincia di Milano, in quanto essa esplicita alcuni principi impliciti nella Carta della Città di Milano, come ad esempio il “corretto utilizzo della risorsa pubblica”.

Una volta uniformati i criteri programmatici, già di per sé largamente compatibili e allineati, si propone l'istituzione di un tavolo *ad hoc* tra le due ATO e i due Gestori, affinché vengano uniformate le già simili condizioni della carta, tra cui gli standard di qualità del servizio e le possibilità di reclami e indennizzi. Per far questo occorre instaurare un processo di mediazione tra i due Gestori, che dovranno rivedere le loro condizioni contrattuali, alcune volte in negativo, altre in positivo. *Sarà importante un corretto bilanciamento dei costi e dei benefici derivanti, per ciascun Gestore, dal cambiamento delle condizioni contrattuali.*

Occorre porre attenzione al fatto che alcune condizioni contrattuali diverse possono scaturire da una diversa situazione morfologica e tecnica delle infrastrutture idriche. Pertanto, l'unificazione della Carta, per ogni singolo parametro, deve tener conto di questo aspetto e può incontrare criticità nella sintesi. In seguito al completamento del lavoro, si potrà arrivare ad una Carta dei Servizi unica per la Città Metropolitana, che le ATO potranno far sottoscrivere ai Gestori. Il processo non prevede ingenti costi di transazione e di negoziazione e non sembra presentare particolari criticità.

Il vantaggio per i consumatori è notevole: la possibilità di avere una Carta dei Servizi unica per i due ambiti aumenta la trasparenza e l'efficacia dei vincoli fissati, e contribuisce a migliorare la qualità del servizio offerto alla cittadinanza.



## Piano d'Ambito

Il Piano d'Ambito rappresenta il documento *core* nella gestione del Servizio idrico, in quanto riassume e analizza le caratteristiche del Sistema Idrico dell'Ambito di competenza e stabilisce il volume di risorse finanziarie da impiegare nel tempo, con la finalità di garantire un servizio agli utenti più efficiente o – in ogni caso – a norma di legge.

L'obiettivo degli investimenti programmatici è quello di dare una visione a lungo termine ad un processo economico-finanziario che, per sua natura (alti costi fissi e bassi costi variabili) richiede una gestione prolungata nel tempo e non nel breve periodo.

La situazione economico-finanziaria è molto diversa tra i due ambiti. Inoltre, anche quella tecnica presenta elevate disparità. Si segnala, infatti, la non completa copertura del settore fognatura e depurazione, nella Provincia di Milano; nell'ATO Città di Milano vi è invece piena copertura dell'impianto di fognatura e vi sono ben due impianti di depurazione installati e a regime e l'utilizzo di una specifica linea di depurazione dedicata, di un terzo depuratore gestito da Amiacque.

Lo stato di conformità normativa per i due Ambiti è molto diverso, in termini di qualità e completezza del servizio (in ATO Provincia di Milano è in corso una procedura di infrazione, emanata dall'Unione Europea, per la mancanza dei requisiti di copertura fognaria ed adeguamento degli impianti.).

Ciò condiziona anche l'orizzonte e gli obiettivi dei Piani d'Ambito, i quali sono molto simili nel riportare le direttive legislative emanate dall'AEEGSI, dalla Regione Lombardia e dallo Stato Italiano, ma si declinano con scadenze e target di periodo completamente diversi e difficilmente unificabili.

Tra le maggiori criticità rileviamo la situazione di transizione che sta vivendo l'ATO Provincia di Milano.

In essa, infatti, vi sono alcuni processi in corso, come descritto dal Piano d'Ambito della Provincia di Milano del 2013:

- Il superamento del dualismo gestione operatore, che fa seguito alla sentenza della Corte Costituzionale 307/09 e ha visto l'accorpamento dei Gestori in CAP Holding SpA; la situazione attuale resta comunque instabile e da stabilizzarsi nelle procedure e nelle pratiche gestionali;
- La progressiva uscita dell'operatore Brianzacque, in ottemperanza alla già citata sentenza;





- La procedura di infrazione europea n.2034/09, avviata dalla Commissione Europea nei confronti della Repubblica Italiana per il mancato rispetto degli obblighi di cui alla Direttiva 91/271/CEE, in particolare per le violazioni degli art. 3, 4, 5 e 10 della Direttiva 91/271/CEE così sintetizzabili:
  - Copertura della rete fognaria solo parziale ovvero presenza di reti fognarie che recapitano sul suolo, o in corpo idrico superficiale senza trattamento o con trattamento inadeguato;
  - Impianti di trattamento sottodimensionati rispetto al carico generato dall'agglomerato;
  - Impianti di trattamento che non rispettano i limiti allo scarico in corpo idrico superficiale imposto dalla normativa;
  - Impianti che non sono dotati del trattamento più spinto previsto dall'art. 5 della direttiva.

L'ATO Provincia di Milano ha già attivato un piano di investimento per uscire dalla procedura di infrazione, che rappresenta comunque un costo non indifferente nel Piano d'Ambito (oltre il 21% delle risorse stanziato) e un deficit nella programmazione di interventi futuri.

Alla luce di una situazione così variabile, l'ATO Provincia di Milano fissa, nel Piano d'Ambito, i criteri di pianificazione seguendo lo schema seguente:

1. Caratteristiche generali;
2. Caratteristiche infrastrutturali
  - a. Reti di fognatura
  - b. Impianto di depurazione;
3. Caratteristiche degli scarichi;
4. Fabbisogni;
5. Investimenti;
6. Infrazione comunitaria.

Questa metodologia è perseguita avendo chiari i tre obiettivi finali di **efficienza** (razionalizzazione e adeguamento tecnologico), **efficacia** (raggiungimento livelli richiesti), **rinnovo e conservazione** (manutenzione straordinaria).

Per quanto riguarda l'ATO Città di Milano, nel suo Piano d'Ambito (p.19) si ritrovano gli elementi contenuti nel Piano della Provincia, e in particolare l'allineamento ai requisiti regionali e comunitari, i quali stabiliscono che nel Piano d'Ambito devono essere contenuti i livelli e obiettivi del servizio, i possibili scenari futuri e le relative stime, i livelli e la distribuzione degli investimenti e una panoramica sulle caratteristiche idrogeologiche e tecniche del territorio di competenza.



Gli obiettivi dell'ATO Città di Milano sono tuttavia molto distanti da quelli della Provincia, in quanto il Piano d'Ambito è stato costruito su due linee guida (p.256): quella del "mantenimento degli standard", già considerati ottimali, e del "raggiungimento dell'eccellenza del servizio" ove non ancora raggiunta.

Ciò sembra, su un piano strategico, molto diverso da quello dell'ATO Provincia di Milano, alle prese con un riassetto del Gestore/erogatore e con un piano per l'uscita dalla procedura di infrazione europea. In effetti, la situazione dell'ATO Città di Milano è oggettivamente molto buona dal punto di vista degli standard tecnici raggiunti: un livello di perdite di rete intorno al 14%<sup>3</sup> (in buona parte amministrative per morosità), costituisce il dato più basso d'Italia, e la presenza dei due impianti di depurazione di nuova costruzione e conformi alla normativa per l'utilizzo in agricoltura delle acque trattate, rendono il sistema della Città all'avanguardia a livello nazionale ed europeo..

Come già presentato precedentemente, gli obiettivi dell'ATO Provincia di Milano sono posti su un diverso piano strategico e risultano tesi al raggiungimento di determinati standard, a garantire la copertura del servizio, e (in misura rilevante) a rientrare dalla procedura di infrazione. Per questo motivo, l'ATO Provincia di Milano sottolinea la necessità di garantire il raggiungimento di standard minimi per il servizio<sup>4</sup>.

C'è convergenza tra i due piani sulla scelta del modello gestionale di *in house providing*, in cui il Gestore è un'azienda di proprietà interamente pubblica: questo aspetto, benché largamente prevalente in tutta Italia, rappresenta comunque una facilitazione nel processo di integrazione tra i due Ambiti.

In conclusione, un processo di integrazione dei due Piani d'Ambito non sembra apportare significativi vantaggi competitivi dal punto di vista gestionale.

I criteri utilizzati per gli investimenti per entrambi gli ATO si collocano, infatti, all'interno di uno stesso framework regionale ed europeo e si declinano, successivamente, in base agli obiettivi territoriali. Obiettivi che, però, sono molto diversi e mostrano chiaramente il gap di orizzonte strategico. Le due politiche gestionali si basano sulle stesse leggi e sugli stessi principi ispiratori (declinati a pag.1, PdA Provincia di Milano) ma allocano le diverse risorse disponibili sulla base di esigenze tecniche diverse.

Per questo motivo, l'integrazione dei due Piani d'Ambito potrebbe essere proficua, e creare un reale vantaggio competitivo, solo nel momento in cui i *costi di transizione per unificarli sono inferiori ai benefici dati dall'attuazione (nel medio-lungo periodo) di politiche gestionali condivise e comuni.*

---

<sup>3</sup> Metropolitana Milanese, Bilancio di Sostenibilità 2012.

<sup>4</sup> Piano d'Ambito Provincia di Milano, Cap.5, pag.2.



Nel concreto, il processo di integrazione può delinarsi nelle seguenti fasi:

1. Tavolo di confronto tra ATO Città di Milano, ATO Provincia di Milano e soggetti interessati;
2. Individuazione di politiche di *Governance* in *interambito*, da definire di concerto con i Gestori e le istituzioni con l'obiettivo di generare vantaggi di costo o guadagni di efficienza;
3. Creazione di un Piano d'Ambito della Città Metropolitana.

In particolare, la fase 1 prevede la partecipazione a tavoli tecnici da parte dei rappresentanti delle due ATO e dei Gestori, per delineare le politiche gestionali condivise (che possono tradursi in iniziative allargate di tutela dell'acqua o di uso di depuratori, o di pianificazione di opere pubbliche con bacino interterritoriale).

Una volta comprese e assimilate le disponibilità e i punti a partire dai quali instaurare una possibile collaborazione, che si delinei in una logica *win-win* per entrambe le parti, i Piani d'Ambito possono confluire nel Piano d'Ambito della Città Metropolitana.

Detto Piano sarà frutto di una non difficile sintesi tra i due Piani d'Ambito precedenti, per quanto riguarda il modello gestionale (vedi il paragrafo dedicato al modello gestionale della nuova ATO metropolitana), i principi ispiratori e le normative di riferimento, sia regionali che europee (PdA Provincia, Cap.1, pag. 2-6; PdA Città di Milano, pag.19-23) e anche i criteri di allocazione, che sono simili.

Gli obiettivi, invece, dovranno inevitabilmente restare separati tra le due ATO, così come le conseguenti decisioni allocative. L'accorpamento di due situazioni territoriali in parte diverse, dal punto di vista tecnico e di contesto, impone l'integrazione soltanto dei principi e dei modelli alla base, lasciando separate le decisioni allocative di ciascun territorio.

Il nuovo Piano d'Ambito, quindi, sarebbe unificato nella parte programmatica (Pianificazione Regionale e di Settore, Modello gestionale, Affidamento del Servizio Idrico Integrato – previa rielaborazione normativa) ma ancora diversificato nel Piano degli Investimenti.

Un ulteriore vantaggio scaturito da questo processo potrà essere la più facile interazione e coordinamento con le norme regionali e provinciali, come ad esempio il Piano regionale di Tutela delle Acque (PTUA); la Regione, infatti, avrebbe la possibilità di confrontarsi con un soggetto d'Ambito unico nella Provincia di Milano, che avrebbe una maggiore efficacia di *lobbying* e di collaborazione con l'istituzione regionale.





In questo processo di unificazione dei Piani d'Ambito potrebbe essere necessario considerare come separati i Piani di investimento e, di conseguenza, i fondi stanziati per ciascun ex ambito.

L'accorpamento delle risorse stanziato nelle due ATO in un'unica soluzione potrebbe presentare notevoli criticità, in quanto diminuirebbe l'efficienza allocativa degli investimenti. Questa scelta sarà di tipo politico, così come quella di spostare (eventualmente) una parte delle risorse destinate alla Città di Milano in favore dell'ATO Provincia di Milano in un'ottica di livellamento delle condizioni di servizio.

Sussiste anche il rischio di intaccare politiche gestionali decennali, pianificate con cura in un processo che si caratterizza per essere *know-how demanding*, che le rispettive ATO hanno maturato nel corso degli anni.

La rinegoziazione dei Piani d'Ambito con i Gestori (o meglio, con il frutto della ridefinizione del quadro gestionale metropolitano) può, inoltre, comportare elevati costi di transizione e dovrebbe necessariamente modificare i contratti e le delibere precedenti.

Ciò comporta indubbiamente un dispendio di tempo e di risorse molto ingente, dovendo ripianificare buona parte degli investimenti prospettici da qui al 2030. La soluzione appena presentata, invece, avrebbe minor forza di integrazione ma preserverebbe l'indubbia differenza territoriale dei due ATO, ove possibile, e comporterebbe ridotti costi di transizione e minori criticità dal punto di vista politico.

## Progetti di Ricerca

Una collaborazione tra l'ATO Città di Milano e l'ATO Provincia di Milano per progetti interterritoriali di ricerca può avere degli effetti positivi grazie alla **condivisione di dati**, di **politiche** e di **know-how specifico**. L'aumento della collaborazione su questi aspetti, che può sfociare nella creazione di un gruppo di ricerca inter-ambito ad hoc, può essere strategico per il Servizio Idrico e può essere implementato con bassi costi, permettendo lo sviluppo di politiche di integrazione e di comprensione dei fenomeni idrici più complessi.

## Gradi di integrazione e iter processuale: Riepilogo

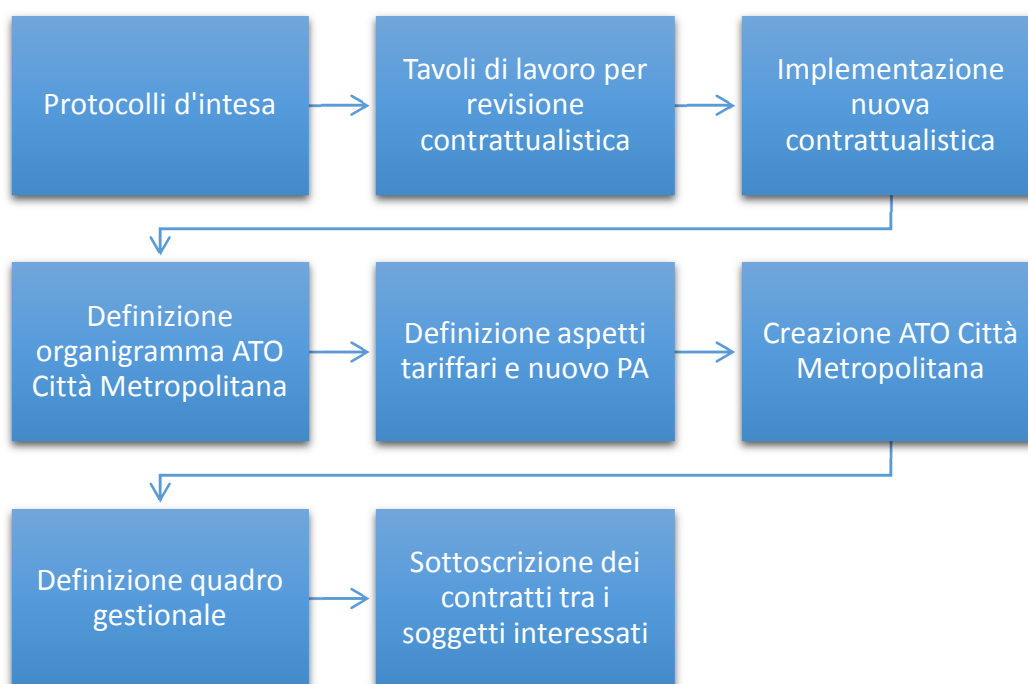
In conclusione, le fasi di integrazione delle due ATO – Città di Milano e Provincia di Milano – alla luce degli scenari attuali e delle prospettive di integrazione vigenti, potrebbe essere così progettata:

1. Stipula di protocolli programmatici d'intesa;
2. Istituzione di tavoli di lavoro e revisione della contrattualistica;
3. Implementazione della nuova contrattualistica;



4. Progettazione funzionale e divisionale dell'ATO Città Metropolitana;
5. Definizione degli aspetti tariffari e della redazione del nuovo Piano d'Ambito;
6. Creazione dell'ATO Città Metropolitana;
7. Ridefinizione del quadro gestionale per l'area metropolitana;
8. Sottoscrizione dei documenti tra i soggetti interessati.

Le seguenti fasi sono state argomentate e dibattute lungo tutto il testo. Vengono qui riportate per fornire un inquadramento temporale che possa consentire di minimizzare i costi di transizione e rendere l'intero processo di fusione positivo in termini di effetti tecnico-economici.



## Conclusioni

Al fine di tutelare le reciproche specificità territoriali e le notevoli differenze intercorrenti tra i due ambiti, il processo di creazione dell'ATO Città Metropolitana come unione dell'ATO Città di Milano e dell'ATO Provincia di Milano dovrebbe avvenire in modo graduale e progressivo, attraverso una linea politica condivisa che stabilisca le procedure per la ridefinizione degli aspetti tariffari e gestionali.

La progressività dell'integrazione e la volontà di sviluppare il processo nei giusti tempi tecnici per integrare e unificare le due ATO potranno essere decisive per stabilire se questa fusione genererà un effetto netto positivo o negativo. Ignorare la diversità dei due ambiti di partenza



dal punto di vista tecnico e organizzativo può comportare una inefficienza futura rilevante per il Servizio Idrico Integrato.

La definizione degli obiettivi e – soprattutto – l'analisi SWOT con l'analisi costi-efficacia sono elementi fondamentali che devono accompagnare i *decision-maker* e tutti soggetti coinvolti, a ogni livello istituzionale e in ogni fase del processo di integrazione, per riuscire a gestire con efficacia ogni dinamica, al fine di mettere a punto un quadro gestionale il più efficiente possibile.

Queste fasi dovranno essere compiute coinvolgendo tutti gli *stakeholder* del sistema e gli Enti di riferimento in un'ottica di dialogo e collaborazione. Non deve mai mancare la consapevolezza che questo processo non è riconducibile in alcun modo ai dettami di fusioni societarie: esso deve essere condotto tenendo conto delle sue specificità e della natura sia pubblicistica sia di "bene comune" del bene acqua.

Sarà necessario che, durante il processo di integrazione, le riforme normative (che spettano – in primo luogo – alla Regione) viaggino di pari passo con quelle gestionali, con quelle economiche e con quelle relative alla contrattualistica e ai rapporti interni al Sistema Idrico Integrato. Lo sviluppo e la modifica armonica delle varie dimensioni in gioco costituisce un altro elemento da cui dipenderà l'efficacia del processo di riforma, verso la Città Metropolitana.

In ultima analisi, la necessità di integrare le ATO potrebbe portare indubbiamente alcuni benefici strategici, economico-sociali e gestionali, ma anche incertezze, relativamente alla fase di transizione necessaria, ed alle implicazioni dovute al cambio di Governance.

La creazione della Città Metropolitana, pur mancando ancora della sua specifica collettività e di numerosi dettagli da completare, costituisce per i due Ambiti e per tutto il Sistema Idrico un'occasione di riforma, che deve essere affrontata con un approccio attivo e propositivo, in modo da ottenere, dall'integrazione tra ATO Città di Milano e ATO Provincia di Milano il massimo dei benefici istituzionali, economici, ambientali e sociali.

Infine, questa integrazione potrà costituire – per il territorio nazionale ma non solo – un caso-scuola su come condurre in modo innovativo ed efficiente simili processi, sempre più all'ordine del giorno nelle sfide che il management pubblico si troverà ad affrontare nei prossimi anni.



## ALLEGATO A - Ridefinizione quadro gestionale: Impresa Sociale (Holding e ISPRaS)

Sono tre le proposte di ridefinizione del quadro gestionale. La **Proposta A**, già descritta, si riferisce ai due Gestori attuali, *Metropolitana Milanese* e *CAP Holding*, e propone un accorpamento che cerchi di preservare il più possibile le loro specificità territoriali e autonomie decisionali. Per ulteriori dettagli in merito, si veda il paragrafo a essa dedicato in questo testo.

E' propedeutico a questo processo – e, in ogni caso, a qualsiasi altro percorso manageriale-normativo che si deciderà di attuare per la loro integrazione – un potenziamento della partecipazione azionaria del Comune di Milano in CAP Holding, che ad oggi si attesta allo 0,335%, e l'entrata – come soci di minoranza – dei Comuni dell'ATO Provincia di Milano in Metropolitana Milanese, attualmente partecipata al 100% dal Comune di Milano.

Questo processo consentirebbe di avviare un coordinamento, una convergenza e una sinergia nell'operato, nelle *mission* e nelle *vision* delle due aziende, al fine di preparare il terreno a ulteriori cambiamenti nel quadro manageriale e rendere più efficiente ed efficace l'intero processo.

Di seguito le due proposte proattive, B e C, che hanno come obiettivo **un rafforzamento del valore dell'acqua per il territorio metropolitano** e la **creazione di un modello manageriale sostenibile nel lungo periodo**, che non solo possa ridurre i costi operativi ma anche creare un **circolo virtuoso**, economico e sociale, che genera ricchezza per il territorio e tutela una delle risorse naturali più strategiche per il futuro dell'intera zona milanese.

Le due proposte descritte, puntuali, di concreto riassetto di tutto il Sistema, sono state elaborate in un'ottica di:

- **unione tra obiettivi sociali, economici e ambientali** (in ottemperanza alle direttive ESG – *Environment, Social, Governance* redatte per analizzare le performance socio-ambientali delle imprese);
- **necessità di coniugare una gestione imprenditoriale e finalità sociali**, per la natura del bene governato; una gestione orientata al valore sociale della risorsa idrica perseguito mediante criteri di economicità, efficacia, ed efficienza non può avere come fine ultimo la massimizzazione del profitto e quindi deve coniugare logiche imprenditoriali con finalità sociali;
- **aumento del valore e della valenza sociale dell'acqua**, intesa come risorsa economica e sociale, come diritto naturale e come commodity.



Relativamente all'ultimo punto, la creazione di valore sociale è fondamentale per un management della risorsa idrica sostenibile nel lungo periodo, che considera l'acqua come un diritto per ogni cittadino, come una commodity, come un bene ad alta valenza sociale, e (tra le altre dimensioni) come un bene economico.

L'importanza di queste due ultime proposte e l'incombente necessità che si predispongano soluzioni concrete di implementazione in tal senso è sottolineata anche dalla grande attenzione della comunità milanese al consumo di acqua potabile. A Milano, infatti, secondo i dati URBES, si consuma un livello di acqua potabile **superiore del 70%** alla media nazionale (nonostante un calo dei consumi di circa il 7% negli anni 1999-2008, il consumo medio pro-capite si attesta sui 431 litri per abitante, contro i 250 litri di media nazionale).<sup>5</sup>

Proposta A	Proposta B	Proposta C
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ridefinizioni aziendali</b></li><li>• Integrazione Azionaria dei Gestori</li><li>• Costituzione di una Holding o altre modalità di integrazione</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Holding impresa sociale ex lege</b></li><li>• Pay out ratio contenuto</li><li>• Capacità di attrarre investimenti</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>ISPRaS</b></li><li>• Impresa Sociale Profit a Rating Sociale</li><li>• Raccolta di capitali con finalità sociali</li><li>• Gestione economica, finanziaria e sociale coordinate</li></ul>

<sup>5</sup> [http://www.istat.it/it/files/2013/06/Urbes\\_2013\\_Milano\\_V\\_7.4.pdf](http://www.istat.it/it/files/2013/06/Urbes_2013_Milano_V_7.4.pdf)



## **PROPOSTA “B” – Holding impresa sociale ex lege**

La gestione dei servizi del Sistema idrico integrato, che consiste nello scambio di servizi di pubblica utilità con i cittadini utenti del sistema stesso, può essere affidata ad **una holding impresa sociale ex lege** (cfr. combinato disposto delle L.118/05 e del D.Lgs.155/06), e alla luce delle modifiche proposte dal sottosegretario Bobba e dall'on.Lepri, tale per cui si creerebbe una S.p.A. con distribuzione di utili “cappata”.

Dal punto di vista giuridico, le imprese sociali sono soggetti abilitati *ex lege* alla gestione delle risorse idriche, come da art. 2 comma 1 lettera e) del d.lgs. 155/2006.

Nello specifico tale dettato normativo, in combinato disposto con l'art. 1 del medesimo testo, definisce *impresa sociale quel soggetto giuridico che, indipendentemente dalla propria natura profit ovvero non profit, focalizzi la propria attività in settori predeterminati, tra i quali rientra la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi della legge 308/2004 e successivi decreti di riordino, che tra le materie afferenti il settore ambientale include la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche.*

Nell'ottica sopra descritta - e nella consapevolezza che l'impresa sociale è soggetto giuridico per il quale è previsto un **vincolo alla distribuzione degli utili** - è ragionevole affermare che, poiché le imprese sociali possono operare per legge anche nel campo della tutela dell'ambiente, in cui è ricompresa la gestione delle risorse idriche, esse possono legittimamente porsi come interlocutori privilegiati in tale mercato; in ultima analisi, la loro configurazione normativa si adatta bene ad essere implementata nel Sistema Idrico Integrato.

Inoltre, in forza dell'inclusione dei servizi idrici integrati nella classe dei servizi di interesse economico generale, laddove si ritenga che le regole che garantiscono la concorrenza impediscano al Gestore di adempiere all'erogazione, le stesse possono essere derogate, es. per mezzo di un affidamento diretto del servizio a un soggetto determinato ritenuto particolarmente affidabile, *i.e.* un'impresa sociale creata ad hoc, che abbia quale fine la gestione del SII.

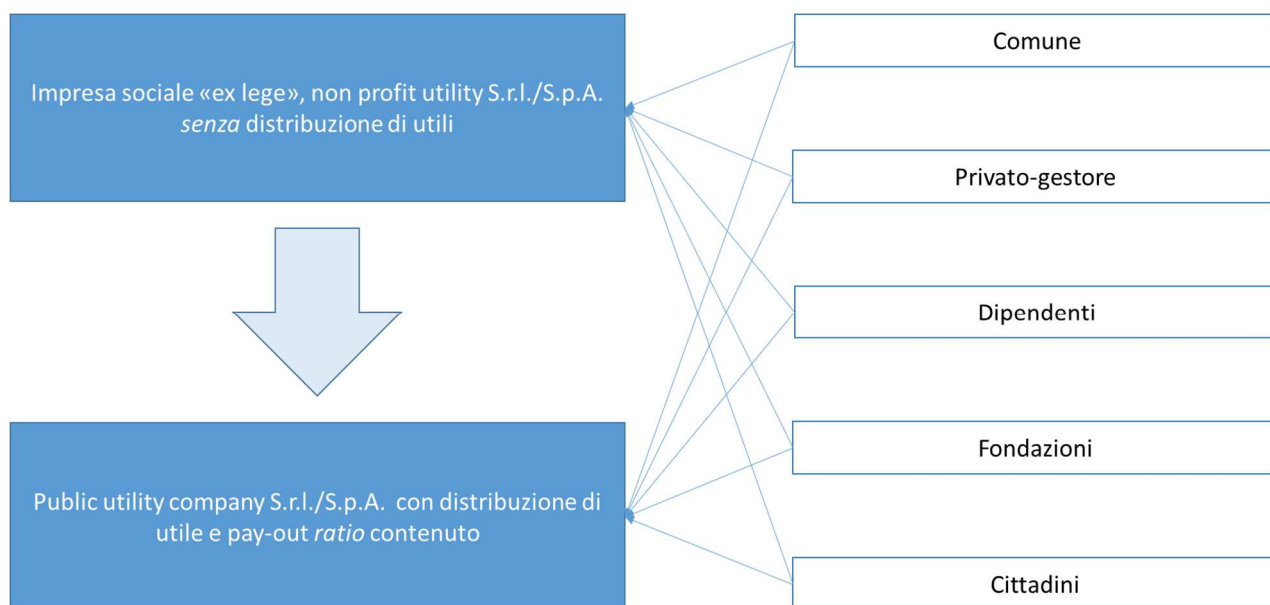
Da punto di vista economico-aziendale l'impresa che eroga *public utilities*, in qualità di impresa sociale *non profit*, dovrebbe essere orientata al **perseguimento del fine economico congiuntamente a quello sociale.**

Più precisamente, poiché le imprese *non profit* perseguono obiettivi di carattere sociale non solo per ragioni sociali, ma anche perché li ritengono funzionali alla salvaguardia dell'economicità di lungo periodo dell'impresa e del sistema di contesto, si può dire che i comportamenti di queste imprese rispondano ad un nuovo criterio di interesse aziendale.



Con espressione sintetica, si è passati dalla logica del profitto – secondo la quale solo l’obiettivo economico può costituire il fine dell’attività d’impresa – a quella dell’ “eccellenza imprenditoriale”, per cui si sceglie di perseguire congiuntamente fini sociali ed economici proprio per raggiungere i migliori risultati: infatti, l’attività di tali imprese deve conciliare l’efficienza a breve e l’efficacia *time-to-market* del servizio con una strategia che permetta il mantenimento dell’universalità continua dell’offerta di servizi di pubblica utilità.

Il modello di Impresa sociale *non profit* come erogatore di *public utility* è costituito da una spa a distribuzione limitata di utili (ex lege 118/05, D.lgs.155/06) con *pay-out ratio* contenuto.



La *Governance* in questo modello è distribuita in modo equo e considera il ruolo della holding nella sua funzione di ammortizzatore di eventuali spinte speculative ed opportunistiche di investitori privati; al contempo, esso garantisce un’alta attrattività per gli investitori creando quindi le condizioni per lo sviluppo di un capitale di investimento di *start-up*.

La formula imprenditoriale adottata ha caratteristiche di *Governance* e di *government* specifiche, finalizzate a offrire una combinazione di fattori produttivi la più efficiente possibile, così da migliorare il rapporto fra offerta di servizio pubblico locale e soddisfazione del cittadino. Sono indici di miglioramento:

- l’abbassamento dell’indicatore del rapporto fra tariffa pagata e qualità del servizio erogato;





- la **soddisfazione della crescente domanda di miglioramento dei servizi**, da realizzare – in un’ottica di sussidiarietà orizzontale – sia incentivando una maggiore competitività nell’offerta sia liberalizzando i servizi stessi, con possibilità per l’utente di scegliere il proprio fornitore.

Finora le *public utilities* sono state gestite prevalentemente da imprese pubbliche con finalità di massimizzazione di profitto; inoltre, una delle evoluzioni costanti dell’intero settore è stata anche la costituzione di *multiutilities*, le quali si sono strutturate inizialmente in imprese *dual fuel* (gas, energia) per poi ampliarsi in *five fuel* (gas, energia, teleriscaldamento, acqua, rifiuti).

Ad oggi, si prospetta l’offerta di un ancor più ampio ed aggiuntivo “portfolio” di servizi forniti da società per azioni a vocazione spiccatamente *profit*, che hanno gestito la loro attività in una logica di massimizzazione del profitto, lasciando in secondo piano il valore sociale del servizio.

Per un’efficiente ed efficace gestione del sistema idrico, che sia sostenibile a lungo termine e ponga al centro il valore dell’acqua in una comunità, è fondamentale che l’obiettivo ultimo sia la creazione di valore sociale e non la massimizzazione del profitto. In questo modo si riuscirà a raggiungere un livello congruo di investimenti, una qualità del servizio migliore e un’educazione al consumo per gli utenti\cittadini, andando ad elevare il benessere della comunità non solo in termini intangibili ma anche con ritorni economici. Non è un caso, infatti, che alcuni indicatori di qualità dell’acqua siano inclusi nell’indice che misura il Benessere delle comunità, il BES (Benessere Equo e Sostenibile).

Infatti, il BES è un indice all’avanguardia nel misurare la qualità della vita e il valore che le risorse umane – naturali, economiche, sociali – hanno nelle nostre comunità. In particolare, relativamente al nostro campo di interesse, esso considera l’*irregolarità nella distribuzione dell’acqua*, i *litri di acqua potabile pro capite giornalieri*, la *qualità delle acque costiere marine*, il numero e l’estensione dei *siti contaminati* e delle *aree marine protette*.<sup>6</sup>

Analisi comparata: A sostegno di questa proposta si ricorda l’esistenza di “esempi di scuola” all’estero che dimostrano la possibilità reale di creare “*non profit utilities*”. Nel Regno Unito a fronte di elementi di insoddisfazione nei confronti della privatizzazione del settore idrico e del settore ferroviario sono state create delle *company limited by guarantee* (equivalente delle nostrane società a responsabilità limitata).

es. **Glas Cymru**, una *non profit* “commerciale” e industriale, che offre servizi idrici a circa 3 milioni di persone (1.200.000 utenze), o Network Rail, società *non profit* che assicura l’esercizio della rete ferroviaria a livelli standard di qualità, con investimenti di manutenzione,

---

<sup>6</sup> Rapporto BES 2013: il Benessere Equo e Sostenibile in Italia. Istat.





rinnovo e ammodernamento e offre accesso alla rete ai Gestori del trasporto passeggeri e merci. Anche negli Stati Uniti possono essere individuati casi di enti *non profit* che gestiscono l'erogazione idrica, i servizi energetici, i servizi di utilità pubblica.

### **PROPOSTA “C” – Impresa sociale profit a rating sociale (ISPRaS)**

Ricordiamo che nel 2011, tramite Referendum, sono state abrogate due norme relative alla gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica:

- la prima (art. 23 della L.133/2008) era relativa alla modalità di gestione del servizio idrico, tramite l'affidamento a soggetti privati attraverso gara o l'affidamento a società a capitale misto pubblico-privato, all'interno delle quali il privato sia stato scelto attraverso gara e detenga almeno il 40%;
- la seconda (art. 154 del D.Lgs.152/2006) consentiva al Gestore del servizio idrico di ottenere profitti garantiti sulla tariffa, caricando sulla bolletta dei cittadini un 7% a remunerazione del capitale investito, *senza alcun collegamento a qualsiasi logica di reinvestimento per il miglioramento qualitativo del servizio.*

Il combinato disposto dei due quesiti promossi dal Comitato Referendario comporta lo stop all'obbligo di cedere ai privati la gestione del servizio idrico integrato e contemporaneamente fa venire meno l'interesse da parte dei privati a intervenire in questo settore, stante l'impossibilità di trarne profitto. Obiettivo dei referendum era restituire l'acqua, in quanto bene comune ed essenziale, anche per le future generazioni, alla gestione pubblica e partecipativa.

La proposta di ingegneria istituzionale ed economico-aziendale è dunque quella di strutturare la holding come *impresa sociale profit a rating sociale* (ISPRaS).

L'ISPRAS alla luce dei riferimenti precedenti dovrebbe essere una S.p.A a capitale di maggioranza pubblica (Comune di Milano, rappresentanza Comuni della Provincia, etc.) e assimilabile a una impresa pubblica, considerando che la proprietà e le conseguenti attività di gestione sono pubbliche.

Essa avrebbe una formula imprenditoriale di equilibrio economico-sociale di successo, che supera l'antinomia fra asset economico e sociale.

Riprendendo anche alcuni concetti olivettiani *“finalizzati a creare un'impresa di tipo nuovo al di là del socialismo e del capitalismo”* e a realizzare *“l'industria sociale autonoma”*,<sup>7</sup> in una logica di bene comune la cui proprietà era condivisa fra lavoratori, enti territoriali, imprenditori, si auspicava *“non solo di abolire quelle che si sarebbero poi dette le rendite parassitarie”, ma di ridurre gli stessi profitti, quei superprofitti [...] che esaltavano la distanza tra le classi sociali”*.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> F.Novara,R.Rozzi,R.Garruccio (a cura di). Uomini e lavoro alla Olivetti. B.Mondadori. 2005(pag.21-25).

<sup>8</sup> Berta G. Le idee al potere. Adriano Olivetti tra la fabbrica e la comunità. Edizioni di Comunità.1980



Le ISPRaS sono state, da ormai diversi anni, oggetto di attenzione da parte dei mercati finanziari per il tramite della finanza responsabile (detta anche “finanza etica”); adesso ricevono crescente interessamento anche da parte della finanza tradizionale e non aggettivata.

Questo sviluppo ha fatto sì che diverse tipologie di investitori, istituzionali e *retail*, abbiano iniziato a orientare i propri investimenti sulla base di indicazioni etiche, oltre che, ovviamente, finanziarie. Con sempre maggiore frequenza gli investitori, nel corso dei processi decisionali di *asset allocation*, prendono in considerazione gli impatti socio-ambientali delle imprese e la loro capacità di produrre esternalità positive e negative per le persone e per l’ambiente: tali fattori vanno così a integrare le valutazioni di carattere puramente finanziario nel corso delle scelte di acquisto o vendita di un titolo.

Questa esigenza informativa da parte degli investitori deriva da diversi fattori: tra questi riveste un’ampia rilevanza la *necessità di allocare una certa eticità morale ai propri investimenti* e giocare un ruolo di *efficacia funzionale, di servizio di utilità pubblica e sociale sul territorio*.

Se le ISPRaS volessero fruire di vantaggi fiscali, dovrebbero abbandonare la formula profit e diventare imprese sociali non profit “di sistema” (soluzione da escludere, considerata l’esigenza di redditività degli shareholder) oppure imprese sociali non profit “ex lege” con le modifiche della proposta Bobba-Lepri (se saranno accettate) inerenti il d.lgs.155/06.

La proposizione concettuale ed operativa dell’ISPRaS si basa anche sulle analisi socio-ambientali o **ESG (Environmental, Social, Governance)**, che come *core business* detengono quello di analizzare e quantificare le performance socio-ambientali delle imprese in profili sintetici a favore degli investitori socialmente orientati nonché l’efficacia operativa di servizio di pubblica utilità. L’obiettivo è quello di supportare gli investitori responsabili affinché approfondiscano i profili aziendali e prendano decisioni di investimento maggiormente consapevoli.