



AZIENDA SPECIALE

**“UFFICIO D’AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE
DELLA PROVINCIA DI PAVIA PER LA REGOLAZIONE
E LA PIANIFICAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO”**

PIANO D’AMBITO 2020



**EL03
MODELLO GESTIONALE E
ORGANIZZATIVO**



INDICE

1	MODELLO GESTIONALE E ORGANIZZATIVO	1
1.1.	L'ASSETTO ORGANIZZATIVO DEL GESTORE	2
1.2.	LO SCENARIO GESTIONALE.....	7



Azienda Speciale
"Ufficio d'Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Pavia
per la regolazione e la pianificazione del Servizio Idrico Integrato"
PIANO D'AMBITO 2020

EL03 - Modello gestionale e organizzativo

	Azienda Speciale “Ufficio d’Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Pavia per la regolazione e la pianificazione del Servizio Idrico Integrato” PIANO D’AMBITO 2020
	<i>EL03 - Modello gestionale e organizzativo</i>

1 MODELLO GESTIONALE E ORGANIZZATIVO

L’art. 149 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che gli atti che compongono il Piano d’Ambito comprendono il “modello gestionale e organizzativo” del S.I.I., che *“definisce la struttura operativa mediante la quale il gestore assicura il servizio all’utenza e la realizzazione del programma degli interventi”*.

Il significato di questa previsione, pur in assenza di ulteriori indicazioni da parte del legislatore, può essere ricondotto all’ovvia necessità di garantire un assetto operativo del Gestore coerente con la praticabilità degli obiettivi di qualità del servizio e di adeguamento infrastrutturale di volta in volta indicati dagli aggiornamenti della pianificazione d’ambito. Quest’ultima, infatti, in base all’evolversi della cornice normativa e programmatica, al divenire degli scenari ambientale e territoriale e a quanto prescritto dall’ARERA, è soggetta a frequenti ridefinizioni delle strategie e delle priorità di intervento, così da rendere indispensabile, da parte del soggetto cui compete darvi attuazione, un parallelo adeguamento delle risorse messe in campo e delle procedure tecniche, amministrative ed esecutive adottate.

Il Gestore che opera nell’ATO è Pavia Acque S.c.a r.l., società pubblica affidataria *in house* della gestione unica del Servizio Idrico Integrato. L’affidamento è stato approvato dalla Provincia di Pavia, Ente di governo d’ambito, con la Deliberazione del Consiglio n. 143 del 20/12/2013. In pari data, tra EGA e Gestore, è stata stipulata la “Convenzione per la Gestione del Servizio Idrico Integrato nell’ATO della provincia di Pavia”, successivamente revisionata, il 22/11/2016, per adeguarla ad intervenute disposizioni dell’AEEGSI (oggi ARERA). L’affidamento gestionale ha durata ventennale, per il periodo compreso tra l’1/1/2014 e il 31/12/2033.

Il fatto che l’assetto di Pavia Acque s.c.a r.l. debba obbligatoriamente adeguarsi alle esigenze che nel tempo vengono determinate dall’EGA e dal Piano d’Ambito è nella sostanza previsto nella Convenzione sottoscritta, che tra l’altro stabilisce:

- all’art. 8 (Obblighi del Gestore), l’obbligo di “raggiungere i livelli di qualità, efficienza e affidabilità del Servizio da assicurare all’utenza, previsti dalla regolazione dell’AEEGSI e comunque assunti dalla presente Convenzione, nonché quelli ulteriori che potranno di volta in volta essere definiti dall’EGA [...]. Il Gestore opera in conformità alle norme vigenti, alle direttive, agli indirizzi e agli atti di controllo e vigilanza dell’AEEGSI, dell’EGA e del Comitato sul Controllo Analogo, osservando gli obblighi e gli standard di qualità definiti nella Convenzione, nel Piano d’Ambito di volta in volta vigente, nella Carta dei Servizi [...] e negli atti che saranno concordati tra le Parti nel corso dell’affidamento”.
- all’art. 15 (Piano d’Ambito e finanziamento), che con la sottoscrizione della Convenzione il

	Azienda Speciale “Ufficio d’Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Pavia per la regolazione e la pianificazione del Servizio Idrico Integrato” PIANO D’AMBITO 2020
	<i>EL03 - Modello gestionale e organizzativo</i>

Gestore accetta il Piano d’Ambito [...] e gli obblighi ivi contenuti. Il Piano d’Ambito e le sue successive revisioni sono vincolanti per il Gestore.

- all’art. 23 (Obiettivi di qualità), che “gli obiettivi di qualità del Servizio ed i relativi standard, che il Gestore deve garantire, sono definiti dal Piano d’Ambito, dalla Carta dei Servizi e dalle disposizioni AEEGSI” e che “la qualità, oltre a riguardare il rapporto del Gestore con gli Utenti finali del Servizio, deve perseguire gli obiettivi di miglioramento della qualità ambientale e del territorio dell’ATO in genere”.

1.1. L’ASSETTO ORGANIZZATIVO DEL GESTORE

Pavia Acque è una Società consortile che svolge le attività di gestione del S.I.I. sia direttamente, attraverso la propria struttura organizzativa, sia per il tramite delle seguenti Società Operative Territoriali (SOT), sue consorziate, nei cui confronti esercita funzioni di indirizzo e coordinamento:

- ASMare S.r.l.;
- ASM Pavia S.p.A.;
- ASM Vigevano e Lomellina S.p.A.;
- ASM Voghera S.p.A.;
- Broni-Stradella Pubblica S.r.l.;
- Cap Holding S.p.A.;
- CBL S.p.A..

La disciplina dei rapporti tra Pavia Acque e le SOT è dettata da un apposito Regolamento consortile, approvato dall’Assemblea della s.c.a r.l., che prevede appunto (art. 1.3) che *“le attività di conduzione e gestione delle reti e degli impianti e gli interventi di gestione ordinaria e di manutenzione straordinaria delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali afferenti il Servizio Idrico Integrato necessari per il puntuale adempimento delle obbligazioni previste dal contratto di servizio in essere fra l’Ente Responsabile d’Ambito e la Società consortile che non saranno realizzati direttamente da quest’ultima, potranno essere affidati alle Società consorziate, in relazione alle loro rispettive qualifiche ed ai requisiti tecnici dalle stesse posseduti, nel rispetto della vigente normativa comunitaria, nazionale e regionale di riferimento e delle disposizioni contenute nel presente regolamento”*.

In ogni caso, sempre in base al Regolamento (art. 2.1 lett. c), anche in caso di affidamento alle SOT di compiti gestionali, spetta comunque alla Società Consortile il *“coordinamento strategico ed operativo delle attività demandate alle Società consorziate”*.

	Azienda Speciale “Ufficio d’Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Pavia per la regolazione e la pianificazione del Servizio Idrico Integrato” PIANO D’AMBITO 2020
	<i>EL03 - Modello gestionale e organizzativo</i>

Pavia Acque, data la sua natura di società *in house*, è sottoposta al “controllo analogo” da parte degli Enti locali dell’ATO. Questo è esercitato per il tramite di un apposito Comitato, presieduto dal legale rappresentante della Provincia di Pavia (o da un altro amministratore suo delegato) e da altri dieci componenti, eletti dai Comuni secondo criteri che garantiscono la rappresentanza sia delle diverse classi dimensionali delle amministrazioni locali sia della loro distribuzione nei tre comprensori del Pavese, della Lomellina e dell’Oltrepò.

L’assetto organizzativo del Gestore dell’ATO di Pavia, che può contare su consorziate decentrate sul territorio e in possesso di rilevanti livelli di autonomia, può ritenersi, in termini generali, adeguato agli obiettivi di efficacia, efficienza e economicità della gestione del Servizio Idrico Integrato. Questa particolare strutturazione può infatti corrispondere alla necessità di agire nei singoli scenari locali con elevata funzionalità e con le massime garanzie di tempestività di intervento. Le caratteristiche territoriali della provincia di Pavia, per vastità e orografia, non possono infatti prescindere dalla distribuzione di centri operativi.

Tuttavia, a questo generale presupposto di idoneità del modello organizzativo dovrebbero associarsi quelli più specifici dell’ottimizzazione del numero e della dislocazione delle unità operative decentrate e dell’adeguatezza delle rispettive dotazioni organiche. Questi elementi andrebbero definiti in base alle dimensioni, nei differenti scenari locali, della popolazione e delle infrastrutture da gestire, alle caratteristiche e all’accessibilità di queste ultime e alle opportunità di razionalizzazione del sistema realizzabili con l’interconnessione di schemi acquedottistici e depurativi.

Articolazione, distribuzione e dotazione delle SOT consorziate in Pavia Acque, invece, non discendono da scelte di organizzazione territoriale effettuate centralmente secondo una visione unitaria delle esigenze gestionali, ma sono la risultante del mosaico di società pubbliche che operavano nell’ATO prima dell’affidamento del servizio a un unico gestore. A testimonianza di ciò, si rileva che le attività attualmente affidate dalla consortile non seguono un criterio rigorosamente territoriale, in quanto esistono realtà, pur limitate, in cui le infrastrutture di acquedotto e quelle di fognatura e depurazione sono condotte da società operative differenti. In altri contesti dell’ATO, invece, si riscontra che SOT diverse gestiscono reti fognarie che appartengono a schemi sovracomunali unitari di collettamento e depurazione.

Appare quindi essenziale una verifica sull’effettiva rispondenza dell’odierna strutturazione di Pavia Acque alle necessità di ripartire sul territorio le attività di conduzione e di manutenzione di reti e impianti, necessità che andrebbero prioritariamente determinate in base alle caratteristiche geografiche, demografiche, socio-economiche, ambientali e infrastrutturali di un ambito territoriale ottimale letto e interpretato nella sua interezza.

La struttura organizzativa di Pavia Acque S.c.a r.l., secondo gli ultimi dati disponibili, si compo-

	Azienda Speciale “Ufficio d’Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Pavia per la regolazione e la pianificazione del Servizio Idrico Integrato” PIANO D’AMBITO 2020
	<i>EL03 - Modello gestionale e organizzativo</i>

ne di 136,5 addetti, con i ruoli riportati nella seguente tabella.

Tabella 1-1 - Ripartizione addetti di Pavia Acque S.c.a r.l.

Ruolo	Addetti
Dirigenti	3
Amministrativi - commerciali	68,5
Tecnici (uffici tecnici e assistenti)	47
Operativi	9
Informatici	2
Laboratori (addetti a laboratori)	7

E’ evidente che l’organico della consortile, che comprende solo nove addetti con mansioni operative, non le permette, ad oggi, di svolgere alcuna attività di conduzione e manutenzione delle reti e degli impianti, che sono infatti affidate per intero alle SOT.

Riguardo a queste ultime, nella seguente tabella sono riportati i rispettivi addetti impiegati nel S.I.I., come da ultimi dati forniti da Pavia Acque.

Tabella 1-2 - Addetti delle SOT di Pavia Acque S.c.a r.l. impiegati nel S.I.I.

Ruolo	Addetti						
	ASM Vigevano	ASM Voghera	CBL	ASMare	Broni Stradella	ASM Pavia	CAP Holding
Dirigenti	0	0	0	1	2	0,5	0,1
Amministrativi - commerciali	6,3	8	3	2	8	13,8	2
Tecnici (uffici tecnici e assistenti)	19	8	3	6	10	12	7,5
Operativi	14	26	0	4	33	39,5	14,7
Informatici	0,1	1	0	0	0	1	0,7
Laboratori (addetti a laboratori)	0	2	0	0	1	2	2,6

Sulla base dei dati esposti, quindi, il Gestore può contare complessivamente su 390,3 addetti, di cui 140,2 pari al 35,9 %, hanno compiti operativi. Anche riferendosi alle sole SOT, comunque, i dipendenti destinati alla conduzione, alla manutenzione e al controllo delle infrastrutture, pur essendo la frazione più significativa, rappresentano “solo” il 51,7% del totale delle risorse. Peraltro, il loro peso relativo si differenzia sensibilmente nelle diverse SOT, passando dalla completa assenza di dipendenti “operativi” di CBL al 61,1% dell’organico di Broni Stradella Pubblica.

Nell’assenza di elementi di valutazione delle necessità operative del servizio, mai stimate in base a parametri oggettivi dalle pianificazioni d’ambito di volta in volta vigenti nell’ATO, alcuni ri-

	Azienda Speciale “Ufficio d’Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Pavia per la regolazione e la pianificazione del Servizio Idrico Integrato” PIANO D’AMBITO 2020
	<i>EL03 - Modello gestionale e organizzativo</i>

ferimenti possono essere tratti dai criteri di pianificazione elaborati nel 1992 da Regione Lombardia per la predisposizione del P.R.R.A.¹. Questi ultimi, pur datati, affrontano tuttavia in termini molto analitici l’argomento dei fabbisogni di personale da dedicare alla gestione delle infrastrutture.

Per il settore acquedottistico, questi criteri stimano il fabbisogno “di base” di personale basandosi su tre indici, riferiti al volume annuo distribuito, ai residenti serviti e allo sviluppo lineare delle reti. Prevedono poi necessità “aggiuntive” correlate al numero e alla tipologia degli impianti di potabilizzazione.

Per il segmento di fognatura, le necessità di addetti all’area tecnico-amministrativa tengono conto degli abitanti serviti, della lunghezza delle reti fognarie e di collettamento e del numero di Comuni. Per le attività operative, i parametri utilizzati per il calcolo del personale dedicato sono lo sviluppo delle reti, il numero di scaricatori di piena e il numero di vasche di pioggia e di impianti di sollevamento.

Riguardo alla depurazione, il personale necessario per le operazioni locali di conduzione, piccola manutenzione e servizi accessori è quantificato sulla base del numero e della taglia degli impianti. Per le vasche Imhoff, inoltre, sono previste 4 ore lavorate mensili per le unità più piccole e 10 ore lavorate mensili per quelle di maggiore dimensione. I criteri prevedono la completa centralizzazione delle funzioni direttive, amministrative, di controllo e di intervento specialistico di supervisione, con un fabbisogno stimato in 5 addetti complessivi ogni 100.000 a.e. serviti.

Pur tenendo conto della possibile riduzione dei fabbisogni dovuto allo sviluppo tecnologico intervenuto dalla predisposizione dei citati criteri regionali, si ritiene che questi ultimi possano essere validamente adottati per stimare le necessità di personale operativo da dedicare all’ordinaria conduzione delle infrastrutture dell’ATO. Da questa stima, inoltre, potranno anche derivare elementi utili a valutare la corrispondenza degli organici delle SOT alle esigenze delle attività rispettivamente affidabili da parte della società consortile.

Non può essere infatti trascurato che tra i presupposti dell’affidamento *in house* a Pavia Acque S.c.a r.l., società a totale partecipazione pubblica, vi sono gli esiti referendari del 2011, palesemente contrari a forme di “privatizzazione della gestione dell’acqua”. In questo senso, la struttura organizzativa del Gestore dell’ATO di Pavia, comprensiva della consortile e delle SOT, deve essere adeguata a contenere la possibile esternalizzazione dei compiti affidati, che andrebbe limitata ad esigenze straordinarie o ad attività prive di contenuti discrezionali e che non richiedono particolari requisiti professionali. Questo principio, peraltro, è stato sostanzialmente

¹ Regione Lombardia - Settore Ambiente ed Energia - P.R.R.A. - Criteri di pianificazione in rapporto alla gestione delle risorse idriche lombarde, 1992

	Azienda Speciale “Ufficio d’Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Pavia per la regolazione e la pianificazione del Servizio Idrico Integrato” PIANO D’AMBITO 2020
	<i>EL03 - Modello gestionale e organizzativo</i>

dettato dall’EGA, che con la deliberazione del Consiglio Provinciale 11/2018, di “Indirizzi concernenti le modalità e le tempistiche di revisione del Piano d’Ambito”, ha tra l’altro indicato, con riferimento al modello organizzativo e gestionale, che *“per tutto quanto attiene alle attività ordinarie di programmazione, progettazione e realizzazione degli investimenti e di conduzione e controllo delle reti e degli impianti, il Gestore pubblico deve infatti essere in grado di rispondere con la propria struttura agli specifici fabbisogni, il cui divenire, definito di volta in volta dalla pianificazione d’ambito, non può che ripercuotersi sull’assetto organizzativo della società”*.

Entro il 2019, quindi, in concorso con il Gestore, si procederà alla valutazione delle necessità operative del servizio nell’ATO di Pavia, adottando, previa opportuna rielaborazione, le modalità di stima a suo tempo definite da Regione Lombardia. L’operazione consentirà quindi, nella prima revisione utile della pianificazione d’ambito, di definire su basi oggettive i fabbisogni di personale legati alla conduzione e alla manutenzione delle infrastrutture e di stabilire tempi e modi dell’eventuale adeguamento organizzativo e gestionale di Pavia Acque.

Tornando agli obblighi di un *management* del S.I.I. efficace, efficiente ed economico, non può essere poi ignorato che la struttura consortile di Pavia Acque rende problematico, rispetto a quanto può verificarsi per altri gestori, realizzare quelle razionalizzazioni organizzative che dovrebbero direttamente conseguire dall’unicità gestionale imposta dalla legge. Il perseguimento di obiettivi di efficientamento quali ottimizzazione dell’impiego delle risorse umane, standardizzazione e integrazione delle prassi tecnico-operative, coordinamento delle attività ricorrenti e programmabili, uniformazione delle professionalità, realizzazione di economie di scala, disambiguità delle catene di comando, già di per sé difficile in realtà caratterizzate dalla concentrazione delle responsabilità, è ancor più complessa in una situazione di pronunciata frammentazione dei poteri di amministrazione, come quella del gestore pavese.

Anche su questi aspetti, nella consapevolezza della criticità insita nell’assetto societario del Gestore, è da tempo intervenuto l’EGA, che, con la deliberazione 48/2016 del Consiglio Provinciale, *“Indirizzi per il consolidamento e l’efficientamento della gestione in house del servizio idrico integrato”*, aveva stabilito che Pavia Acque S.c.a.r.l. dovesse tra l’altro attivarsi per:

- a. revisionare il regolamento consortile, con previsione della mobilità obbligatoria del personale dalle SOT alla società centrale, attivabile d’ufficio per esigenze di razionalizzazione della struttura del Gestore;
- b. ottenere la massima centralizzazione delle funzioni direttive, amministrative, specialistiche e di controllo, con possibilità di reclutamento di personale dall’esterno solo in caso di indisponibilità, presso le SOT, di figure idonee per le quali attivare la mobilità d’ufficio;
- c. definire standard tecnici ed operativi omogenei da adottarsi nelle attività di conduzione di

	Azienda Speciale “Ufficio d’Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Pavia per la regolazione e la pianificazione del Servizio Idrico Integrato” PIANO D’AMBITO 2020
	<i>EL03 - Modello gestionale e organizzativo</i>

tutte le reti e di tutti gli impianti dell’ATO e imporne il rispetto da parte di tutti gli affidatari di servizi, comprese le SOT;

- d. promuovere la standardizzazione delle apparecchiature utilizzate dal personale e delle opere elettromeccaniche ed elettroniche a corredo delle infrastrutture;
- e. organizzare centralmente la formazione del personale tecnico ed operativo;
- f. adottare metodiche omogenee di determinazione analitica dei campioni di acque reflue in ingresso e in uscita dagli impianti di depurazione ed ottenere l’accreditamento dei propri laboratori;
- g. introdurre protocolli di verifica di funzionalità per gli impianti di depurazione di taglia superiore ai 2.000 a.e.;
- h. centralizzare ed uniformare ad appositi standard i sistemi informativi utilizzati, realizzando la condivisione della base dati geografica con Ufficio d’Ambito e Provincia.

Questi ultimi, infatti, finalizzati all’efficientamento del servizio, attengono direttamente alla parte di Piano d’Ambito relativa al modello gestionale ed organizzativo, trovando in questa sede una collocazione assolutamente propria.

Pavia Acque, pertanto, anche ai sensi della Convenzione di servizio, dovrà dare sollecita attuazione ai sopraelencati (lettere a-h) indirizzi dettati dal Consiglio Provinciale, che, qui riproposti, assumono la veste di requisiti del modello organizzativo e gestionale definito dalla pianificazione d’ambito. Inoltre, ad avvenuta definizione degli standard da adottare nella conduzione delle infrastrutture (indirizzo c), dovrà effettuare una valutazione analitica del fabbisogno operativo connesso, con puntuale indicazione delle figure professionali necessarie per l’esecuzione delle singole azioni da svolgere, della frequenza di esecuzione delle azioni stesse e delle ore lavorate occorrenti. Dovrà inoltre evidenziare quali, tra le azioni operative individuate, risultino prive di contenuti discrezionali e non richiedano personale in possesso di particolare professionalità.

Il Comitato sul controllo analogo, per competenza, anche ai sensi dello statuto di Pavia Acque, dovrà vigilare sulle attività concretamente esercitate per dar seguito agli indirizzi impartiti, relazionando periodicamente al riguardo alla Provincia e all’Ufficio d’Ambito e segnalando tempestivamente ritardi attuativi e scostamenti rispetto agli indirizzi stessi. In questi ultimi casi, sempre in base alle prerogative riconosciute dallo statuto del Gestore, dovrà procedere ad esprimere direttive vincolanti di conformazione.

1.2. LO SCENARIO GESTIONALE

L’art. 5 (Perimetro della gestione) della Convenzione per la Gestione del Servizio Idrico Integra-

	Azienda Speciale “Ufficio d’Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Pavia per la regolazione e la pianificazione del Servizio Idrico Integrato” PIANO D’AMBITO 2020
	<i>EL03 - Modello gestionale e organizzativo</i>

to nell’ATO della provincia di Pavia stabilisce, tra l’altro:

- che l’EGA è tenuto a garantire al Gestore il rispetto del principio di unicità della gestione dell’ambito, esercitando le proprie attribuzioni, sulla base della normativa vigente, affinché tutte le attività siano trasferite al medesimo;
- che il Servizio affidato al Gestore è costituito dall’insieme delle seguenti attività: acquedotto (captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione); fognatura; depurazione;
- che l’esercizio del Servizio si svolge all’interno del perimetro amministrativo dei Comuni dell’ATO della provincia di Pavia.

Ad oggi, la gestione unitaria del S.I.I. da parte di Pavia Acque è estesa alla quasi totalità dell’ATO, essendo pressoché realizzato il piano di subentro nelle “*gestioni Comunali in economia*”.

Resta da definire, nel segmento di acquedotto, il ruolo rivestito da un nutrito numero di Consorzi rurali o di Associazioni di utenti, che operano nella porzione montana dell’Oltrepò garantendo l’approvvigionamento idropotabile a una popolazione, residente o fluttuante, di qualche migliaio di persone. Nel caso in cui, per qualcuno di questi soggetti, venisse formalizzato il pubblico interesse rivestito dall’attività svolta, occorrerà individuare le forme utili al subentro del Gestore d’Ambito.

In merito alla gestione salvaguardata del segmento di acquedotto del comune di Belgioioso si informa che dal 1/1/2019 la salvaguardia è cessata per volontà delle parti e Pavia Acque è subentrata a Broni-Stradella Pubblica.