



RELAZIONE
SULLO STATO DEGLI INVESTIMENTI DEL SII
DELLA CITTA' DI MILANO



Con riferimento alla specifica relazione richiesta, a seguito del monitoraggio degli investimenti realizzati e riguardante le azioni poste in essere per il superamento delle difficoltà segnalate, appare opportuno, tanto più a corredo della contestuale trasmissione dell'ipotesi di forecast 2017, ripercorrere in maggior dettaglio le condizioni e cause concomitanti che hanno concorso, a determinare il mancato conseguimento dei target d'investimento programmati nel 2016 e hanno inciso sull'attuale livello di attuazione del POA nel corrente anno.

Come si è già più volte ricordato, una delle condizioni che ha prodotto effetti negativi, che si sono infine trascinate oltre il previsto, è stata la realizzazione in città di EXPO.

Con riguardo al gestore del SII, tale evento ha fortemente condizionato l'attività da più di un punto di vista, infatti:

- da un lato il preannunciato pressochè totale blocco dei cantieri in area pubblica, praticamente da inizio anno e per l'intera durata della manifestazione, ha indotto, prima ad una accelerazione delle attività volta a realizzare il possibile entro il 2014 ed i primissimi mesi del 2015, che tuttavia è stata fortemente limitata proprio dalla medesima iniziativa assunta da tutti gli operatori di reti e sottoservizi, oltrechè dalle cantieristiche direttamente prodromiche alla realizzazione di EXPO (con conseguenti limitazioni delle aree di intervento, ma altresì con contingenti necessità di coinvolgimento diretto anche del gestore del SII per spostamenti di reti e risoluzione di interferenze emergenti con altri sottoservizi);
- d'altro canto, ben al di là delle previsioni iniziali, MM, per esplicito mandato del Comune di Milano, è stata progressivamente sempre più coinvolta nelle attività di predisposizione di EXPO, anche con riguardo ad attività di progettazione (fra cui si deve ricordare l'incompiuta delle vie d'acqua, oltre che la stessa rete acquedottistica e fognaria interna al sito EXPO), che hanno impegnato direttamente anche la funzione di progettazione di impianti e sistemi idraulici, finendo per incidere, ben al di là di quanto inizialmente previsto, anche sulla programmazione delle attività di progettazione dedicate al SII, con conseguente ritardo nella redazione di progetti che avrebbero dovuto e diversamente avrebbero potuto, essere conclusi già per la fine del 2015;
- altresì, per completezza, va segnalato che la medesima funzione, ancora una volta per espresso mandato del Comune di Milano in raccordo con Regione Lombardia, ma con tempistiche del tutto imprevedibili, è stata impegnata, proprio a cavallo fra il 2015 e l'intero 2016 (ma, per la verità, anche con attività di supporto tecnico agli organi decisionali istituzionalmente deputati che non sono ancora definitivamente concluse), negli studi preliminari e quindi nella progettazione della vasca volano in zona parco nord per il contenimento delle esondazioni del Seveso, ma altresì ancora recentemente ed anche in questo caso del tutto imprevedibilmente, negli studi tecnici preliminari relativi alla ipotesi di riapertura dei Navigli milanesi (attività per altro che ha, dal punto di vista del gestore del SII, anche una prospettiva in relazione alla possibilità idraulica di dar recapito ad acque chiare - acque parassite - attualmente ancora collettate nella fognatura urbana, in ossequio ad una precipua prescrizione di PDA sollecitata da Regione Lombardia). Attività tutte che, per le inopinate modalità con le quali si sono presentate, tenuto conto che il contratto di servizio con il Comune di Milano impone ad MM, per le commesse affidate dal Comune, l'utilizzo di risorse interne, inevitabilmente hanno ulteriormente inciso sui carichi e sulla originaria programmazione del lavoro, con conseguenti ritardi nella redazione di alcuni dei progetti che avrebbero dovuto risultare predisposti nel corso del 2016;
- a ciò si aggiungano le maggiori complessità e difficoltà tecniche emerse nel corso della progettazione, nonostante una precedente, ma troppo limitata sperimentazione in piccola scala, degli innovativi impianti sperimentali per l'abbattimento dei nitrati nell'acqua potabile, con conseguente dilatazione delle tempistiche che, dopo un primo rinvio, hanno indotto alla scelta di procedere mediante un appalto integrato (per altro di non breve definizione e procedura di aggiudicazione), ma altresì l'ulteriore esigenza di riprogrammazione delle attività di progettazione, a fronte dell'emanazione di nuovi limiti per il cromo esavalente, con conseguente necessità di studi preliminari e progettazione di integrazioni impiantistiche di trattamento in 4 centrali AP.

Ovviamente l'azienda, a fronte di ciò, ha assunto tempestivamente l'iniziativa di ricorrere, per quanto possibile, anche a collaborazioni esterne e, soprattutto, ad un rafforzamento dell'organico tecnico della funzione in questione, ma di fatto, complici anche le procedure sia di scelta dei contraenti, sia di assunzione analoghe a quelle squisitamente pubbliche che devono essere adottate dalle società "in house", nonché qualche incertezza interpretativa connessa anche ai decreti "Madia", la concretizzazione delle iniziative ha richiesto tempistiche non brevi ed in ragione delle quali gli effetti positivi attesi hanno iniziato a divenire apprezzabili solo nel corso del corrente esercizio.



Al di là di quanto precede, sulla situazione che si è delineata, ha innegabilmente e più che significativamente inciso anche l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, con tutte le conseguenti incertezze, che hanno per altro portato ad ulteriori interventi di modifica normativa in materia nel corso del corrente anno, nonché le ulteriori complessità conseguenti, che certamente hanno riguardato la stragrande maggioranza anche dei gestori del SII, tant'è che risulterebbe acclarata, per il 2016, una contrazione degli appalti pari a circa il 40% in media nazionale; contrazione che non può che aver avuto diretti e amplificati effetti anche nella realizzazione delle opere, la cui entità, nell'anno corrente, è ancora tutta da apprezzare.

Certamente anche MM ha scontato il medesimo fenomeno, con più che significativi ritardi nell'espletamento delle procedure di scelta dei contraenti, solo dal corrente anno in via di superamento, con ovvie conseguenze a cascata in ordine alle successive fasi di contrattualizzazione, autorizzazione e cantierizzazione degli interventi a suo tempo programmati.

Anche in questo caso, a fronte della constatazione già dei primi negativi effetti sulla fase di reperimento degli appaltatori, MM ha valutato il ricorso a procedure di appalto sulla base di "accordi quadro", sì da minimizzare gli effetti della dilatazione delle tempistiche conseguenti all'emanazione delle nuove normative, andando, laddove comunque possibile, quantomeno alla limitazione dell'entità numerica delle procedure di selezione necessarie. Va da sé che tale, aziendalmente fin qui inusuale, modalità di appalto, ha inevitabilmente comportato, in realtà, un iniziale aggravio - soprattutto temporale - proprio per la necessaria definizione di capitolati di appalto adeguati - ancora una volta impegnando soprattutto la funzione di progettazione idraulica di cui si è già detto - da porre a gara ad evidenza pubblica.

Tuttavia, proprio in virtù di tale scelta, ed ormai a fronte delle prime aggiudicazioni, si può ragionevolmente ritenere di avere, quantomeno per attività di rifacimento e/o relining di condotte - acquedottistiche e fognarie - in una buona misura standardizzabili, significativamente compresso le tempistiche necessarie per addivenire - fatta ovviamente salva la fase autorizzatoria - ad una più tempestiva cantierizzazione degli interventi programmati.

Per altro, si deve comunque sottolineare che, nonostante gli strascichi delle difficoltà anche interpretative conseguenti al nuovo codice degli appalti, sono stati banditi e/o aggiudicati appalti relativi agli interventi infrastrutturali del SII, a tutt'oggi, pari a circa 104 milioni di euro, mentre nuovi appalti sono in corso di indizione, entro i prossimi mesi, per un volume complessivo pari a circa 32 milioni di euro. Entità queste che, in ogni caso, risultano già più che coerenti con le previsioni d'investimento proposte in aggiornamento recentemente.

Tutto quanto precede non esaurisce tuttavia l'analisi delle principali cause (al di là delle puntualizzazioni per singolo intervento in gran parte ricavabili dal forecast 2017) che hanno determinato il significativo scostamento fra pianificato e realizzato, ad oggi, nel biennio 2016-2017.

Una componente tutt'affatto che poco significativa è infatti ascrivibile alle peculiari condizioni esistenti nella Città di Milano per quanto riguarda la realizzabilità di opere in area pubblica (che nel nostro caso significa prevalentemente in sede viaria) non paragonabili a quelle esistenti in altri contesti territoriali. Vige qui, infatti, un precipuo procedimento autorizzatorio che, nella pressoché totalità dei casi, prende avvio con una procedura di "coordinamento scavi", che, in ragione della complessa e vasta persistenza nel sottosuolo di una pluralità di sottoservizi di varia natura, è finalizzata ad limitare, o comunque a prevedere e governare, le interferenze con detti sottoservizi.

A tale fase, che ad oggi comporta la trasmissione dei dati ed elaborati progettuali ad una trentina di settori comunali, enti e società di servizi, segue una disamina e valutazione nell'ambito di un comitato interdisciplinare comunale, nel quale i singoli interventi vengono valutati anche in relazione a impatti viabilistici, ma altresì in rapporto agli interventi programmati dal Comune medesimo, ai vincoli conseguenti ad interventi comunali già programmati o realizzati, nonché ai cantieri ed interventi già autorizzati di altri operatori.

Procedura di per sé lunga (non occorrono meno di 60-90 giorni solo per arrivare a calendarizzare l'esame in sede di comitato) complessa e, per la verità, abbastanza onerosa, ma anche un po' farraginoso ed infine (come in realtà riconosciuto da tutti gli operatori) non del tutto efficace.

A questa, si aggiunge, in moltissime zone della città, la necessità di acquisire il preventivo e vincolante parere della sovrintendenza ai beni archeologici (ma non mancano certo i casi che interessano anche i vincoli monumentali, paesaggistici e perfino quelli di parco), con ulteriori oneri e tempi che vanno ulteriormente a dilatare oltremisura l'acquisizione dell'autorizzazione comunale all'intervento.



Tuttavia, benchè anche le questioni viabilistiche siano già state esaminate in sede di comitato (e quindi, in molti casi, l'autorizzazione sia già stata rinviata anche di mesi, rispetto al momento della richiesta: è infatti pressochè costante il rinvio ai soli mesi estivi per interventi lungo tutte le tratte viarie che vengono considerate di volta in volta strategiche per il governo della viabilità, ma anche per quelle in cui siano presenti scuole di qualsiasi ordine e grado, così come sono esclusi a priori interventi nei periodi – e non sono pochi – nei quali si presume una maggior presenza per il commercio, o in occasione di eventi, ecc. ecc.), non mancano purtroppo casi in cui, quando si tratta di cantierizzare l'intervento autorizzato, sia poi la Polizia Locale di zona a non consentirlo, per contingenti ragioni di viabilità puntuale, rinviando quindi, anche significativamente, l'avvio dei lavori e/o richiedendo modalità e condizioni di attività originariamente non previste, che infine possono comportare anche ridefinizioni di dettaglio con le imprese appaltatrici.

La condizione relativa ai procedimenti di autorizzazione allo scavo (che rappresentano numericamente la parte maggiore degli interventi infrastrutturali programmati), che già in passato ha visto in alcuni casi far slittare anche di qualche anno interventi previsti (spesso anche preventivamente comunicati ai settori comunali interessati già in fase di programmazione), ha visto subire un pressochè sostanziale blocco nell'anno dell'EXPO, i cui effetti, tuttavia, si sono protratti (vuoi per l'accumulo delle richieste di tutti gli operatori, congelate e rimaste invecchiate a cavallo fra la fine del 2014 e l'inizio del 2016) ben oltre la fine dell'esposizione e praticamente per tutto il 2016.

Se tuttavia tale condizione contingente avrebbe dovuto vedere una normalizzazione già nella seconda fase del 2016, con l'attivazione pressochè contemporanea di tutti i cantieri relativi alla linea M4 la situazione viabilistica della città è risultata decisamente mutata e forse ancora più complessa di quanto fosse stato originariamente previsto, sicché ottenere autorizzazioni allo scavo, non solo lungo le tratte direttamente interessate dai cantieri della "BLU", ma anche in tutte le zone in cui il traffico è stato (o si è spontaneamente e spesso inopinatamente) deviato, è divenuto praticamente impossibile (va anzi evidenziato che, soprattutto in tali contesti, è spesso divenuto difficoltoso riuscire a realizzare anche gli allacciamenti di utenza).

Tale situazione, essendo ormai quantomeno stabilizzato l'effetto, si può comunque considerare in via di progressivo miglioramento: esclusa la possibilità di intervenire, fintanto che sussisteranno i cantieri della M4, in certe zone, si può comunque ragionevolmente presumere di avere una sorta, quantomeno, di normalizzazione per gli interventi in altre aree dell'urbanizzato.

Per altro, proprio in ragione delle complessità connesse all'acquisizione delle autorizzazioni allo scavo, MM già da anni ha avviato una sistematica ricerca e sperimentazione di tecniche non più adeguate al contesto, sia impiantistico che urbanistico della città, addivenendo, proprio nel corso dell'ultimo anno a definire le tecniche di relining più adeguate e meno invasive, tali da poter essere adottate come standard aziendale e quindi poste a base di alcuni dei capitolati predisposti per "accordi quadro", in via di espletamento. Quanto precede nell'auspicio di poter, almeno in parte, superare le molte resistenze emergenti, in sede comunale, per ragioni di impatto viabilistico dei cantieri del SII.

Anche alla luce di quanto sopra, l'azienda ha altresì avviato azioni di sensibilizzazione nei confronti dell'amministrazione comunale per cercare di superare, per quanto possibile, alcune complessità e resistenze e comunque, anche in concorso con altri gestori, per cercare di contenere le attuali tempistiche, anche a fronte di proposte di semplificazione procedimentale.

Risulta comunque, a nostro avviso, evidente che le criticità sopraesposte, anche al di là delle situazioni certamente eccezionali che hanno interessato la città nell'ultimo quadriennio, sono costituite soprattutto da fattori esogeni, ascrivibili anche alle lunghe complesse procedure di coordinamento di tutti gli Enti ed i soggetti interessati, coinvolti nel rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta o dei titoli abilitativi necessari e prodromici alla realizzazione degli interventi pianificati.

In ragione di tale constatazione, sembrerebbe altresì doveroso proporre l'attivazione delle procedure previste dall'Art. 158 bis, d.lgs 152/2006, introdotto dall'art. 7, comma 1, lettera h), Legge n. 164/2014, previa stipula di accordo convenzionale tra Ufficio d'Ambito e Gestore MM, che definisca il livello di intervento e di procedimento

amministrativo per il quale attivare la Conferenza dei Servizi (art. 14, L.241/90) da parte di ATO, su richiesta del Gestore (nonché definisca l'eventuale individuazione del Gestore quale Autorità espropriante ove dovesse risultare necessario).

L'utilizzo della Conferenza dei Servizi, richiamato nel succitato art. 158bis del T.U Ambiente, potrebbe indubbiamente giovare alla semplificazione dell'iter di approvazione dei progetti definitivi, relativi agli interventi



previsti nel piano degli investimenti (quantomeno i più rilevanti), svolgendo un'efficace azione di coordinamento dei pareri forniti da tutti i soggetti coinvolti, in quanto tale strumento comporta dichiarazione di pubblica utilità e costituisce titolo abilitativo con effetti di variante urbanistica.

Come peraltro già osservato, la sovrapposizione di competenze che si riscontra in un centro storico come quello della Città di Milano implica un livello di complessità procedurale che genera lungaggini spesso non compatibili né con le previsioni di Piano e neanche con le tempistiche di intervento necessarie.

Occorre pertanto valutare caso per caso il livello di interferenze tra Enti, Parchi, Sovrintendenze, soc. di Gestione reti, viabilità e sottoservizi, al fine di definire le casistiche di attivazione della Conferenza dei Servizi, che potrebbe certamente essere prevista quantomeno per i progetti di realizzazione di nuove opere impiantistiche ed infrastrutturali, senza però escludere gli interventi di manutenzione straordinaria su nodi critici o dorsali di grosse dimensioni, collocate in aree di urbanizzato soggette a vincoli particolari, o Parchi.

Si rimane pertanto disponibili a svolgere congiuntamente i dovuti approfondimenti, prodromici all'avvio di una fase di sperimentazione delle procedure previste dalla norma, nell'intento di velocizzare i tempi necessari per il rilascio, da parte dei soggetti competenti, dei titoli abilitativi previsti per la realizzazione degli interventi pianificati, con conseguente beneficio per la Gestione del Servizio Idrico.

Solo per completezza di disamina, si deve poi ricordare che, accanto a quanto fin qui considerato, non sono ovviamente mancati accadimenti che di straordinario nulla hanno, rientrando purtroppo nella normale statistica degli eventi.

Ci si riferisce, ad esempio, a progetti di rifacimento e/o adeguamento di reti, lungo arterie viarie di penetrazione ad elevato traffico, o a zone di rilevante interesse turistico-commerciale, o ancora interessate da rilevanti flussi di traffico di mezzi di trasporto locale su ferro, dove gli interventi ritenuti necessari sono, ogniqualvolta risulti possibile, programmati a corollario e complementariamente a progetti di riqualificazione del Comune di Milano, o di ATM, (consentendo, da un lato di poterli realizzare, laddove risulterebbe oltremodo difficoltoso ottenere le necessarie autorizzazioni, ma altresì con modalità tali da conseguire economie di scala, a tutto vantaggio, sia del Comune che dello stesso gestore del SII).

In questo caso, ancorchè si tratti di progetti comunali formalmente pianificati e dotati di relativa copertura finanziaria, sono tutt'affatto che eccezionali rinvii anche di anni, vuoi per complessità di procedure interne all'ente, vuoi per valutazioni di opportunità temporale, salvo poi subire anche accelerazioni improvvise, rispetto alle quali il gestore del SII (fatto salvo il rinunciare a priori a siffatte opportunità) altro non può fare che adeguarsi.

Né d'altro canto sono mancate, né mancheranno, le evenienze relative a fallimenti, contenziosi, ecc. con gli appaltatori, che, anche al di là dei classici eventi di cantiere, complice una contingenza economica sfavorevole, negli ultimi anni accadono con intensità maggiore e che finiscono per produrre ritardi più che significativi nella realizzazione di opere già cantierizzate, o in procinto di esserlo.

Situazioni tutte, a fronte delle quali poco o nulla può fare il gestore del SII.

Pur tuttavia, a fronte della situazione complessivamente delineata, l'azienda, anche al fine di conseguire per quanto possibile, un più assiduo e tempestivo monitoraggio dei singoli procedimenti, sì da poter porre in atto anche azioni straordinarie volte al superamento di criticità emergenti, sta attuando da tempo una revisione dei processi e dell'organizzazione aziendale in materia di investimento, anche attraverso l'introduzione di una nuova struttura appositamente dedicata alla programmazione e al monitoraggio capillare delle commesse previste dal Piano, con l'obiettivo di efficientare i processi di investimento e di incrementare l'efficacia operativa interna.

Alla luce di tutto quanto sopra considerato ed a mente dello stato attuale, sia delle progettazioni in corso, sia degli appalti in via di espletamento, sia delle opere in procinto di cantierizzazione, pur a fronte di forecast, ancorché prudentiale, certamente inferiore alle attese, si ritiene di poter più che ragionevolmente confermare le previsioni d'investimento per il prossimo biennio, così come proposte in aggiornamento con nota del

21/07/2017 (PG MM 39246) e, segnatamente nella proposta di POA 2018 trasmessa in data 13/10/2017 (PG MM 54199).

Milano, 20 ottobre 2017