

A3) la “Definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti”

LA DEFINIZIONE DEI CRITERI PER IL TRASFERIMENTO DEI BENI E DEL PERSONALE DELLE GESTIONI ESISTENTI

Premessa.

La legge regionale della Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, e successive modificazioni e integrazioni, contiene alcune disposizioni di carattere procedurale concernenti “la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti”, cioè delle gestioni che attualmente gestiscono fasi del servizio idrico (acquedotto, fognatura e depurazione) all’interno dell’ambito della Provincia di Varese, secondo le varie modalità previste dall’ordinamento.

Precisamente, nel titolo V (Disciplina delle risorse idriche), Capo III (Servizio idrico integrato), l’articolo 49 “Organizzazione del servizio idrico” della citata legge regionale della Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, si prevede quanto segue:

“6. Al fine di ottemperare nei termini all'obbligo di affidamento del servizio al gestore unico, l'ente responsabile dell'ATO, tramite l'Ufficio d'ambito, effettua:

- a) la ricognizione delle gestioni esistenti in ciascun ATO;
- b) l'individuazione delle gestioni esistenti che decadono anticipatamente rispetto alla loro naturale scadenza ai sensi della normativa statale e regionale, in quanto affidate in contrasto con le normative sulla tutela della concorrenza o sulla riorganizzazione per ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato;
- c) la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti.

7. L'esito delle attività di cui al comma 6, riportato in apposito documento di sintesi, è pubblicato sull'albo pretorio elettronico dell'Ufficio d'ambito della provincia interessata, trasmesso alla Giunta regionale e pubblicato sul sito internet della Regione. I contenuti del documento di sintesi sono propedeutici alla redazione del piano di ambito ed all'affidamento del servizio.”.

PARTE PRIMA - LA DEFINIZIONE DEI CRITERI PER IL TRASFERIMENTO DEI BENI DELLE GESTIONI ESISTENTI

1. L'art. 49 della legge regionale della Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26.

L'art. 49 della legge regionale della Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, ad esito della novella introdotta dall'art. 1, comma 1, lett. t) della L.R. Lombardia n. 21/2010, consentiva, con riferimento al servizio idrico integrato, la possibilità di costituire società patrimoniali prevedendo che “Gli enti locali possono costituire una società patrimoniale di ambito ai sensi dell'articolo 113, comma 13, del D.Lgs. 267/2000, a condizione che questa sia unica per ciascun ATO e vi partecipino, direttamente o indirettamente, mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato e, in caso di partecipazione indiretta, del relativo ramo d'azienda, i comuni rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei comuni dell'ambito” (comma 2) e che “In ogni caso la società patrimoniale pone a disposizione del gestore incaricato della gestione del servizio le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali. L'ente responsabile dell'ATO può assegnare alla società il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio, le attività di progettazione preliminare delle opere infrastrutturali relative al servizio idrico e le attività di collaudo delle stesse” (comma 3).

La Corte costituzionale, con sentenza 21 - 25 novembre 2011, n. 320 (Gazz. Uff. 30 novembre 2011, n. 50, 1a serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle suddette disposizioni, conseguentemente tali disposizioni sono state abrogate dall'art. 1 della legge regionale n. 29 del 2014.

2. La disciplina di settore relativa ai beni strumentali al servizio idrico.

Si richiamano le principali disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 152/2006 in tema di beni afferenti al servizio idrico integrato.

L'articolo 143 (“Proprietà delle infrastrutture”) prevede che “Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge.”

L'articolo 151 ("Rapporti tra Autorità d'ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato") dispone che la convenzione di affidamento debba prevedere, a carico del gestore di ambito del servizio idrico integrato, i seguenti obblighi:

- a) quello di "provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi (comma 2, lettera g), e
- b) quello di "restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione" (comma 2, lettera m).

Detto articolo prevede inoltre che la convenzione di affidamento deve contenere "i criteri e le modalità per la valutazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente" (comma 2, lettera m) nella versione introdotta dall'art. 7, comma 1, lett. e), n. 5) del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).

L'articolo 153 ("Dotazioni dei soggetti gestori del servizio idrico integrato"), nella versione introdotta dall'art. 7, comma 1, lett. f), n. 1) e n. 2) del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, dispone quanto segue:

- al comma 1: "Le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare. Gli enti locali proprietari provvedono in tal senso entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, salvo eventuali quote residue di ammortamento relative ad interventi di manutenzione. Nelle ipotesi di cui all'articolo 172, comma 1, gli enti locali provvedono alla data di decorrenza dell'affidamento del servizio idrico integrato. Qualora gli enti locali non provvedano entro i termini prescritti, si applica quanto previsto dal comma 4, dell'articolo 172. La violazione della presente disposizione comporta responsabilità erariale.";
- al comma 2: "Le immobilizzazioni, le attività e le passività relative al servizio idrico integrato, ivi compresi gli oneri connessi all'ammortamento dei mutui oppure i mutui stessi, al netto degli eventuali contributi a fondo perduto in conto capitale e/o in conto interessi, sono trasferite al soggetto gestore, che subentra nei relativi obblighi. Di tale trasferimento si tiene conto nella determinazione della tariffa, al fine di garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica. Il gestore è tenuto a subentrare nelle garanzie e nelle obbligazioni relative al contratto

di finanziamento in essere o ad estinguerle, ed a corrispondere al gestore uscente un valore di rimborso definito secondo i criteri stabiliti dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.”

L'articolo 172 (“Gestioni esistenti”), nella versione introdotta dall'art. 7, comma 1, lett. i), del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, dispone, al comma 5, che “Alla scadenza del periodo di affidamento, o alla anticipata risoluzione delle concessioni in essere, i beni e gli impianti del gestore uscente relativi al servizio idrico integrato sono trasferiti direttamente all'ente locale concedente nei limiti e secondo le modalità previsti dalla convenzione.”

3. I criteri per il trasferimento dei beni delle gestioni esistenti

Ai fini della presente relazione, le disposizioni principali di riferimento sono costituite dagli articoli 153 e 172 del D.Lgs. n. 152/2006.

L'art. 172 impedisce un trasferimento dei beni in questione dai gestori esistenti al gestore di ambito, limitandosi a prevedere che il trasferimento avvenga a favore “dell'ente locale concedente” e precisando che tale trasferimento deve avvenire “direttamente”.

L'ente locale procede poi alla concessione d'uso gratuita di tali beni, per tutta la durata dell'affidamento, al gestore di ambito del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare al gestore del servizio idrico integrato, ai sensi del citato art. 153 del D.Lgs. n. 152/2006.

Tuttavia, deve ritenersi che l'ambito oggettivo di riferimento della norma sia riferibile soltanto alle vere e proprie infrastrutture che sono strutturalmente strumentali e funzionali alla gestione del servizio idrico integrato, mentre non sia riferibile ai beni ed agli impianti che, pur utilizzati dal gestore esistente ai fini dell'erogazione del servizio e quindi inseriti nei documenti contabili dello stesso, non rivestano la predetta caratteristica. Per questi ultimi beni è ammissibile il trasferimento diretto in proprietà dal gestore esistente al gestore di ambito.

In ogni caso, le infrastrutture idriche di proprietà dei gestori esistenti – sia che vengano mantenute in proprietà dei gestori esistenti medesimi oppure trasferite in proprietà agli enti locali – dovranno comunque essere concesse in uso gratuito al gestore di ambito del servizio idrico integrato.

E' da ritenersi applicabile anche al rapporto fra il gestore di ambito ed i gestori esistenti la disposizione di cui all'art. 153, comma 2, secondo la quale, con riferimento alle immobilizzazioni, alle attività ed alle passività relative al

servizio idrico integrato che sono trasferite al gestore di ambito, il gestore di ambito medesimo è tenuto a corrispondere al gestore uscente un valore di rimborso definito secondo i criteri stabiliti dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

Tale “valore di rimborso” (definito dalla AEEGSI “valore di subentro”) è stato precisato nel Contratto di servizio sulla base di quanto disposto dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas ed il Sistema Idrico nelle proprie deliberazioni 643/2013/IDR e 274/2015/IDR.

Precisamente, l'art. 52 del Contratto di servizio specifica che “I criteri per la determinazione del “valore di subentro” a favore delle gestioni esistenti sono quelli contenuti nell'art. 33 della deliberazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas ed il Sistema Idrico 643/2013/IDR e nell'articolo 8.3 della deliberazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas ed il Sistema Idrico 274/2015/IDR, fatte salve successive prescrizioni, anche modificative o integrative, disposte dall'Autorità medesima; conseguentemente il “valore di subentro” sarà valorizzato:

a) a partire da un valore minimo, pari al valore residuo dei cespiti del gestore del SII, calcolato come:

$$VR^a = \sum_c \left\{ \sum_{t=1961}^a [(IP_{c,t} - FA_{IP,c,t}) - (CFP_{c,t} - FA_{CFP,c,t})] * dfl_t^a \right\} + LIC^a$$

dove:

- $IP_{c,t}$ è il valore lordo delle immobilizzazioni appartenenti a ciascuna categoria c e iscritte a libro cespiti nell'anno t , realizzate dal gestore uscente;
- $FA_{IP,c,t}$ è il valore del fondo ammortamento del gestore del servizio, come risultante dalle scritture contabili, riferito alle immobilizzazioni appartenenti a ciascuna categoria c e iscritte a patrimonio nell'anno t ;
- CFP è il valore dei contributi a fondo perduto incassati dal gestore uscente del servizio nell'anno t per la realizzazione delle immobilizzazioni di categoria c ;
- FA_{CFP} è il fondo ammortamento del gestore uscente del servizio dei contributi a fondo perduto incassati nell'anno t per la realizzazione delle immobilizzazioni di categoria c , ricostruito, qualora non risultante dalle scritture contabili, secondo i medesimi criteri di ammortamento utilizzati per le immobilizzazioni della medesima categoria;

- dfl_t^a è il valore che esprime il deflatore degli investimenti fissi lordi realizzati nell'anno t , con base 1 nell'anno a ;
- LIC^a è il valore delle immobilizzazioni in corso del gestore uscente del servizio;

b) fino a un valore massimo che include, oltre alla precedente lettera a), anche la valorizzazione di eventuali oneri pregressi già quantificati e approvati dai soggetti competenti, nonché il saggio a copertura degli oneri di garanzia eventualmente richiesto dai finanziatori, in attuazione del richiamato comma 2, dell'articolo 153.

Con riferimento alle gestioni esistenti in economia il “valore di subentro” sarà invece valorizzato mediante il riconoscimento della componente tariffaria MTp, di cui al Metodo Tariffario Idrico, a copertura dei mutui sottoscritti dagli enti locali, secondo quanto indicato nell'articolo 8.7 della deliberazione dell'Autorità 274/2015/IDR, fatte salve successive prescrizioni, anche modificative o integrative, disposte dall'Autorità medesima.

Le modalità e la procedura per la determinazione del “valore di subentro” e per la sua corresponsione ai Gestori esistenti sono invece quelle contenute nell'articolo 7 della deliberazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas ed il Sistema Idrico 274/2015/IDR, fatte salve successive prescrizioni, anche modificative o integrative, disposte dall'Autorità medesima; conseguentemente:

a) l'Ufficio d'ambito individuerà con propria deliberazione, su proposta dei Gestori esistenti, l'importo esatto del “valore di subentro” secondo i criteri sopra individuati, fissando l'obbligo di pagamento dello stesso da parte del Gestore entro il 90° giorno antecedente alla data del subentro medesimo;

b) i Gestori esistenti dovranno comunicare all'Ufficio d'ambito la proposta di determinazione del “valore di subentro” entro la data del 30 settembre 2015, specificando in dettaglio i beni strumentali e le loro pertinenze necessari per la prosecuzione del servizio oggetto del trasferimento al Gestore; in caso contrario l'Ufficio d'ambito potrà provvedere alla determinazione del “valore di subentro” indipendentemente dalla proposta;

c) dopo il pagamento del “valore di subentro” il gestore esistente provvederà alla cessione al Gestore dei beni strumentali e delle loro pertinenze necessari per la prosecuzione del servizio, come individuati nel Piano d'ambito e nei suoi aggiornamenti, tenuto conto delle indicazioni dei gestori esistenti di cui alla precedente lettera b).

Il Contratto di servizio prevede inoltre (cfr. art. 53) che “In caso di mancato pagamento del “valore di subentro” di cui al precedente articolo 52 nell'importo e nel termine stabiliti dall'Ufficio d'ambito, i Gestori esistenti proseguono nella

gestione del servizio fino ad una data successiva di 90 giorni rispetto a quella dell'effettivo pagamento da parte del Gestore.

PARTE SECONDA - LA DEFINIZIONE DEI CRITERI PER IL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE DELLE GESTIONI ESISTENTI

La disciplina sul trasferimento del personale dipendente presso le precedenti gestioni, cui subentra il nuovo gestore di ambito del servizio idrico integrato, è contenuta nella legislazione statale di settore (articolo 173 del D.Lgs. n. 152/2006) e nella legislazione regionale (legge regionale della Lombardia n. 26/2003, come modificata e integrata dalla legge regionale Lombardia n. 21/2010).

1. La normativa della Regione Lombardia in tema di trasferimento del personale.

La Regione è competente a legiferare in materia di trasferimento del personale per effetto di una previsione contenuta già nella legge n. 36/1994, richiamata espressamente anche dal citato articolo 173 del D.Lgs. n. 152/2006.

L'articolo 173 del D.Lgs. n. 152/2006 richiama infatti espressamente la competenza della legislazione regionale precisando che la disciplina contenuta nel medesimo articolo 173 “fa salva” la legislazione regionale adottata ai sensi dell'articolo 12, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36.

L'articolo 12, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 prevedeva, infatti, quanto segue: “Le regioni e, compatibilmente con le attribuzioni previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano forme e modalità per il trasferimento ai soggetti gestori del servizio idrico integrato del personale appartenente alle amministrazioni comunali, dei consorzi, delle aziende speciali e di altri enti pubblici già adibito ai servizi di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f), della presente legge, alla data del 31 dicembre 1992. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono con legge al trasferimento del personale ai nuovi gestori del servizio idrico integrato; tale trasferimento avviene nella posizione giuridica rivestita dal personale stesso presso l'ente di provenienza. Nel caso di passaggio di dipendenti di enti pubblici e di aziende municipalizzate o consortili a società private che esercitano le medesime funzioni, si applica, ai sensi dell'articolo 62 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, la disciplina del trasferimento di azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile.”.

In Lombardia, l'articolo 49, comma 9, della Legge regionale della Lombardia n. 26/2003, precisa che “Nelle procedure di affidamento e nei

contratti di servizio, ai sensi e per gli effetti delle leggi e del contratto collettivo nazionale di lavoro di settore vigenti, dovranno essere inserite clausole atte a garantire il mantenimento dei livelli occupazionali, il rispetto del contratto collettivo nazionale di lavoro di settore e le condizioni economiche e normative della contrattazione integrativa.”

2. La normativa statale di settore in tema di trasferimento del personale.

La normativa statale di settore (articolo 173 del D.Lgs. n. 152/2006) prevede per il personale dipendente delle precedenti gestioni:

- “la risoluzione del rapporto di lavoro” con il precedente gestore;
- “il passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio idrico integrato”;
- “la salvaguardia delle condizioni contrattuali, collettive e individuali, in atto”;
- l’applicazione della “disciplina del trasferimento del ramo di azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile”.

La disciplina si applica al personale dipendente presso tutte le precedenti gestioni, indipendentemente dalla loro natura giuridica “pubblica” o “privata”; essa trova infatti applicazione, come espressamente precisato nella norma, con riferimento:

- alle “amministrazioni comunali”;
- alle “aziende ex municipalizzate o consortili”;
- alle “imprese private, anche cooperative, che operano nel settore dei servizi idrici”.

La norma pone un limite rispetto alla data di assunzione, preservando la garanzia del posto di lavoro solo al personale che risultava dipendente:

- “alla data del 31 dicembre 2005”
- ovvero, e in ogni caso, “otto mesi prima dell’affidamento del servizio”.

3. I criteri per il trasferimento del personale delle gestioni esistenti

Il trasferimento del personale delle gestioni esistenti dovrà pertanto avvenire sulla base dei suddetti criteri, sia di quelli contenuti nella legge regionale della Regione Lombardia n. 26/2003, che in quelli contenuti nell’art.

173 del D.Lgs. n. 152/2006, sopra esposti, secondo quanto precisato nel Piano d'ambito e nei suoi aggiornamenti.

Sotto il profilo procedurale, nel Contratto di servizio si precisa (cfr. art. 52, ultimo comma) che “I Gestori esistenti dovranno comunicare all’Ufficio d’ambito l’aggiornamento dell’elenco del personale in possesso dei presupposti di legge da trasferire al Gestore, con la specificazione del relativo inquadramento contrattuale, entro la data del 30 settembre 2015; trascorsa tale data, l’Ufficio d’ambito e il Gestore procederanno, nel rispetto delle procedure stabilite dalla legge, al trasferimento del personale in possesso dei presupposti di legge al Gestore medesimo”.