

## **PROPOSTA DI LEGGE N. 306**

### **NORME SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA ECONOMICA**

#### **CAPO I DISPOSIZIONI GENERALI**

##### **Articolo 1**

###### Finalità della legge

1. La Regione Toscana stabilisce, con la presente legge, i principi relativi alle forme e alle procedure di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica individuati all'articolo 2.
2. I servizi di cui alla presente legge sono prodotti garantendo l'uso sostenibile delle risorse naturali ed erogati nel rispetto dei principi di universalità, accessibilità, socialità, eguaglianza, continuità, qualità e trasparenza.
3. Al fine di migliorare il soddisfacimento della domanda dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, la Regione, in particolare, promuove:
  - a) la separazione fra le funzioni di programmazione, amministrazione e controllo attribuite alla pubblica amministrazione e le attività di produzione ed erogazione dei servizi affidate a soggetti di natura imprenditoriale, che assumono il relativo rischio di impresa;
  - b) lo sviluppo di un sistema concorrenziale, quale condizione per assicurare efficienza nella produzione dei servizi, favorendo, al contempo, il processo di aggregazione delle piccole e medie imprese;
  - c) la partecipazione e la tutela dei consumatori.

##### **Articolo 2**

###### Oggetto della legge

1. La presente legge disciplina i seguenti servizi pubblici locali a rilevanza economica, di seguito denominati "servizi":
  - a) i servizi di trasporto pubblico locale di persone di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge regionale 31 luglio 1998, n.42 (Norme per il trasporto pubblico locale) e successive modifiche;
  - b) il servizio idrico integrato, di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f), della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche) e successive modifiche e disciplinato dalla legge regionale 21 luglio 1995, n.81 (Norme di attuazione della legge 5 gennaio 1995, n. 81, e successive modifiche) ;
  - c) il servizio di gestione dei rifiuti urbani di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio) e successive modifiche, comprensivo delle fasi identificate all'articolo 6, comma 1, lettera d), del decreto medesimo, e disciplinato ai sensi della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e successive modifiche;
  - d) il servizio di distribuzione del gas, come definito dall'articolo 2, lettera n) del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della L. 17 maggio 1999, n. 144), nell'ambito ed entro i limiti della competenza attribuita alla Regione;

- e) il servizio di distribuzione dell'energia elettrica, come definito dall'articolo 2, comma 14, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), nell'ambito ed entro i limiti della competenza attribuita alla Regione.

### **Articolo 3** Definizioni

1. Ai fini della presente legge si intende per:
- a) rete: il complesso delle infrastrutture lineari, funzionali alla gestione dei servizi;
  - b) impianto: il complesso delle infrastrutture puntuali fisse, impiegate in maniera coordinata e complementare per la gestione dei servizi;
  - c) dotazione patrimoniale: i beni mobili ed immobili, diversi da quelli di cui alle lettere a) e b), funzionali alla gestione dei servizi;
  - d) beni essenziali all'espletamento del servizio: i beni di cui alle lettere a), b) e c), indispensabili all'espletamento dei servizi ed individuati, ai fini di cui all'articolo 6, comma 1, con le procedure di cui al comma 2 dello stesso articolo 6;
  - e) gestione della rete: il complesso delle attività attinenti all'uso, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché al potenziamento ed al rinnovo, anche sotto il profilo tecnologico, delle reti e degli impianti di cui alle lettere a) e b);
  - f) gestione del servizio: il complesso delle attività inerenti alla prestazione del servizio di cui si tratti;
  - g) gestione integrata: il complesso delle attività risultanti dalla somma delle attività di cui alle lettere e) ed f).

### **Articolo 4** Proprietà pubblica. Norme sulla gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali

1. La proprietà pubblica delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali individuate dall'articolo 3, comma 1, lettera d) è inalienabile. Tuttavia detti beni possono essere ceduti dagli enti locali, esclusivamente a favore di società o altri organismi aventi le caratteristiche di cui all'articolo 9, costituiti a tale scopo dagli stessi enti locali. Analogamente può procedere la Regione, limitatamente ai servizi di trasporto pubblico di propria competenza. Resta fermo in ogni caso, anche con riferimento alle società o altri organismi costituiti ai sensi del presente comma, il vincolo di inalienabilità delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni individuate dall'articolo 3, comma 1, lettera d).
2. Gli enti, le società e gli altri organismi di cui al comma 1 pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali, a disposizione dei soggetti affidatari della gestione, anche integrata, del servizio, nonché, ove sia prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima.
3. Alle società ed agli altri organismi costituiti ai sensi del comma 1, può essere attribuito altresì il compito di espletare le gare per l'affidamento della gestione, anche integrata, del servizio, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 7 e fatto salvo altresì quanto disposto dall'articolo 10, in ordine all'affidamento da parte dei competenti Ambiti Territoriali Ottimali.
4. Alle società e agli altri organismi costituiti ai sensi del comma 1 non è consentita la partecipazione alle gare di cui agli articoli 7 e 8.

**Articolo 5**  
Separazione della gestione  
delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali,  
dalla gestione del servizio

1. La gestione delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali di cui alla presente legge può essere separata da quella del corrispondente servizio, nel rispetto di quanto eventualmente previsto dalle normative di settore. Restano ferme le eccezioni espressamente disposte, rispettivamente, dall'articolo 16, comma 3 e dall'articolo 20.
2. E' fatto salvo, in ogni caso, l'accesso alle reti, agli impianti ed alle altre dotazioni patrimoniali di cui alla presente legge, da parte di tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei servizi medesimi, a fronte del pagamento del relativo canone. La misura di tale canone è stabilita dagli enti competenti all'affidamento dei servizi, fatte salve le disposizioni eventualmente difformi previste dalle normative di settore.
3. In caso di separazione di cui al comma 1, all'affidamento della gestione della rete, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, si può procedere, fatto salvo quanto previsto dalle normative di settore:
  - a) tramite affidamento diretto alle società o agli altri organismi eventualmente costituiti ai sensi dell'articolo 4, comma 1;
  - b) mediante affidamento ad imprese appositamente individuate tramite gara con procedura ad evidenza pubblica.

**CAPO II**  
**BENI E**  
**AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO**

**Articolo 6**  
Beni essenziali all'espletamento del servizio

1. Le normative di settore, al fine di garantire condizioni di effettiva concorrenza tra le imprese partecipanti alla gara per l'affidamento del servizio, disciplinano l'obbligo di messa a disposizione dei beni essenziali all'espletamento del servizio, individuati dal comma 2, a favore del soggetto aggiudicatario del medesimo. Esse disciplinano altresì le condizioni e le modalità di corresponsione dell'indennizzo dovuto al gestore uscente, relativamente ai beni realizzati dallo stesso, secondo quanto concordato con gli enti affidanti.
2. I beni di cui al comma 1 sono individuati dagli enti competenti all'affidamento dei servizi, nell'ambito delle tipologie identificate con deliberazione della Giunta regionale, in relazione ai singoli servizi di cui al comma 1 dell'articolo 2.

**Articolo 7**  
Scelta del soggetto gestore del servizio

1. La scelta del soggetto cui affidare la gestione, anche integrata, dei servizi avviene, nel rispetto di quanto previsto dalle normative di settore, mediante l'espletamento di gare ad evidenza pubblica. Le normative di settore possono escludere il ricorso alla procedura di cui al presente articolo, disponendo secondo quanto previsto dagli articoli 8 e 9.

2. All'affidamento dei servizi provvedono gli Enti competenti ovvero le società costituite ai sensi dell'articolo 4, comma 1, secondo quanto disposto dal comma 3 dello stesso articolo. E' fatto salvo in ogni caso quanto previsto dall'articolo 10, in ordine all'affidamento da parte dei competenti Ambiti Territoriali Ottimali.
3. Le gare di cui al comma 1 sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di sicurezza e di adeguata distribuzione sul territorio definiti dagli enti affidanti.
4. I servizi sono aggiudicati utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ai fini della valutazione di detta offerta, deve, in ogni caso, farsi riferimento:
  - a) al livello di qualità e sicurezza nella prestazione del servizio;
  - b) ai contenuti di innovazione tecnologica e gestionale;
  - c) ai piani di investimento per lo sviluppo, il potenziamento, il rinnovo e la manutenzione delle reti e degli impianti, ove si proceda ad affidamento della gestione integrata del servizio;
  - d) alla riduzione degli oneri finanziari a carico degli utenti dei servizi ovvero degli enti affidanti.

### **Articolo 8**

#### Individuazione del socio privato

1. Le normative di settore possono disciplinare l'affidamento diretto della gestione, anche integrata, del servizio a società di capitali partecipate dagli enti affidanti, prevedendo l'obbligo di individuazione, tramite gara con procedura ad evidenza pubblica, di soci privati delle società medesime per una quota azionaria comunque non inferiore al 40 per cento del capitale sociale.
2. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 e fatta salva la quota azionaria percentuale ivi prevista, gli enti competenti possono destinare ulteriori quote ad azionariato diffuso a favore dei lavoratori dipendenti del soggetto gestore e dei cittadini residenti nell'ambito del bacino di utenza dei servizi.
3. Il bando relativo alle gare di cui al comma 1, a cui è allegato lo statuto della società, deve, in ogni caso, specificare:
  - a) la natura del servizio da gestire e le relative modalità di effettuazione;
  - b) la disciplina concernente i rapporti tra azionisti pubblici e privati.
4. Il bando di gara contiene inoltre l'indicazione dei necessari requisiti, di natura sia economico-finanziaria che tecnico-organizzativa, richiesti per la partecipazione alle gare, con riferimento specifico altresì alle precedenti esperienze di gestione imprenditoriale di servizi analoghi a quello di cui si tratti. Il bando di gara deve inoltre fare riferimento a quanto disposto all'articolo 7, commi 3 e 4.

### **Articolo 9**

#### Affidamento diretto della gestione del servizio

1. Le normative di settore possono prevedere l'affidamento diretto della gestione, anche integrata, del servizio a società interamente partecipate dagli stessi enti affidanti, ovvero ad altri organismi aventi i requisiti di cui al comma 2.
2. Le società o gli altri organismi affidatari eventualmente costituiti ai sensi del comma 1 sono tenuti a prestare la parte più importante della propria attività a favore degli enti proprietari affidanti. Essi sono inoltre soggetti al generale potere di direzione, coordinamento e controllo dell'ente affidante, analogo a quello esercitato da quest'ultimo sui servizi gestiti da proprie strutture interne, con particolare riferimento alla effettuazione di specifici controlli sui principali atti di gestione dell'affidatario.

3. Non può procedersi in alcun caso alla cessione della partecipazione pubblica dell'ente affidante nelle società eventualmente costituite ai sensi del comma 1. A tali società ed agli altri organismi affidatari è inoltre vietata la partecipazione alle gare di cui agli articoli 7 e 8.

### **Articolo 10**

Affidamento del servizio da parte degli ATO

1. Qualora le normative di settore prevedano la costituzione di appositi Ambiti Territoriali Ottimali, all'affidamento del relativo servizio provvedono, esclusivamente, i competenti organi dello stesso ATO. Il servizio è affidato ad un unico gestore per Ambito.

## **CAPO III**

### **DISPOSIZIONI GENERALI PER LO SVOLGIMENTO DEI SERVIZI**

### **Articolo 11**

Contratto di servizio e schema tipo del contratto  
e della carta dei servizi

1. Gli affidamenti di cui alla presente legge sono regolati da apposito contratto di servizio, che, nei casi di affidamento del servizio ai sensi dell'articolo 7, deve essere allegato al bando di gara. La Giunta regionale, sentite le associazioni degli enti locali, dei consumatori e ambientaliste, nonché le organizzazioni sindacali e le associazioni imprenditoriali approva, per ciascun servizio, lo schema tipo del contratto di servizio che può essere adottato, con i necessari adeguamenti, da parte degli enti affidanti.
2. I contratti assicurano il rispetto dei principi di cui all'articolo 1, determinando in ogni caso:
  - a) il livello del servizio da erogare, definito con riferimento a standard quantitativi, qualitativi ed ambientali;
  - b) i criteri e le procedure per la determinazione delle tariffe;
  - c) il corrispettivo eventualmente dovuto dall'ente pubblico e le modalità del pagamento;
  - d) l'obbligo del gestore di pubblicare e diffondere la carta dei servizi sulla base dello schema tipo approvato, per ciascun servizio, dalla Giunta regionale ed eventualmente integrato dagli enti affidanti;
  - e) l'obbligo del gestore di monitorare, in relazione agli standard stabiliti, la qualità del servizio erogato e quella percepita dagli utenti;
  - f) le inadempienze dovute a cause imputabili al gestore, a fronte delle quali sussista, per il gestore medesimo, l'obbligo di rimborsare ed eventualmente quello di indennizzare l'utente interessato;
  - g) le clausole concernenti la tutela dei lavoratori dipendenti;
  - h) l'obbligo del gestore di comunicare i dati richiesti dall'ente affidante, anche ai fini dell'implementazione dell'Osservatorio di cui all'articolo 14;
  - i) l'obbligo della certificazione di bilancio e della separazione contabile per ciascun servizio e ambito territoriale di affidamento;
  - j) l'acquisizione, entro i termini stabiliti con deliberazione dalla Giunta regionale, della certificazione ambientale, sociale e di qualità;
  - k) le modalità di verifica del rispetto dei contenuti contrattuali e le penalità in caso di inadempienza.
3. Lo schema di cui alla lettera d) del comma 2 deve specificamente prevedere:
  - a) l'adozione di indicatori e standard di qualità del servizio;
  - b) l'obbligo di diffusione dei dati di monitoraggio relativi al raggiungimento degli standard adottati;
  - c) l'istituzione di uffici aziendali per le relazioni con il pubblico;

- d) la procedura per l'inoltro dei reclami da parte degli utenti;
- e) i casi di rimborso e di eventuale indennizzo dovuto all'utenza.

## **Articolo 12**

### Obblighi delle società affidatarie relativi al personale dipendente

1. In caso di subentro nella gestione del servizio a seguito di effettuazione delle gare di cui all'articolo 7, ed altresì nei casi di affidamento al gestore unico di Ambito Territoriale Ottimale ai sensi degli articoli 18 e 21, il personale dipendente dai precedenti gestori già addetto al servizio oggetto dell'affidamento passa alle dipendenze del nuovo gestore.
2. Nei casi di cui al comma 1, il processo di armonizzazione dei trattamenti contrattuali e delle disposizioni concernenti l'organizzazione del lavoro è definito in sede di contrattazione decentrata, nel rispetto delle ulteriori eventuali disposizioni previste dalle normative di settore.
3. Fermo restando quanto previsto ai commi 1 e 2, ciascuna impresa titolare dei contratti di cui all'articolo 11 applica al personale dipendente il trattamento previsto dal contratto collettivo di settore e dagli eventuali accordi integrativi. Sono comunque fatte salve le eventuali disposizioni difformi concernenti gli accordi integrativi previste dalle normative di settore in relazione al trattamento dei dipendenti nei casi di cui al comma 1.
4. I bandi di gara relativi all'affidamento dei servizi disciplinati dalla presente legge devono prevedere espressamente gli obblighi di cui ai commi 1 e 3, nonché la sanzione della revoca dell'affidamento medesimo in caso di mancato rispetto degli obblighi stessi.
5. Il gestore è tenuto a presentare, preliminarmente all'inizio del servizio, pena la revoca dell'affidamento del servizio da parte dell'ente competente, il programma di sicurezza e prevenzione, con i contenuti dettati dal decreto legislativo 19 settembre 1994 n. 626 (Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42, 98/24 e 99/38 riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro), e successive modifiche.

## **CAPO IV INFORMAZIONE, PARTECIPAZIONE E CONTROLLO**

### **Articolo 13**

#### Informazione e partecipazione

1. Gli enti competenti all'affidamento dei servizi assicurano la diffusione dell'informazione e promuovono la partecipazione dei cittadini singoli ed associati.
2. Gli enti competenti provvedono, in particolare, ad espletare un confronto preventivo all'affidamento dei servizi con le organizzazioni sindacali confederali e con le associazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative nel territorio, avente ad oggetto gli obiettivi e le caratteristiche organizzative fondamentali dei servizi medesimi, anche in riferimento all'individuazione delle clausole concernenti la tutela dei lavoratori dipendenti nell'ambito dei contratti di servizio di cui all'articolo 11.

3. Fermo restando quanto disposto dal comma 2, gli enti competenti all'affidamento dei servizi disciplinati dalla presente legge provvedono a costituire apposite consulte di cui fanno parte, in ogni caso, membri designati dalle organizzazioni sindacali, dalle associazioni imprenditoriali, dei consumatori e ambientaliste. Dette Consulte concorrono, mediante pareri e proposte, alla definizione dei contenuti dei contratti di servizio, nonché alla determinazione delle modalità del relativo controllo, con particolare riferimento alle segnalazioni di cui alla lettera c) del comma 5.
4. Qualora le normative di settore prevedano la costituzione di appositi ATO, agli adempimenti di cui ai commi 2 e 3 provvedono esclusivamente i relativi organi di gestione.
5. Gli enti competenti all'affidamento dei servizi provvedono altresì in relazione:
  - a) alla diffusione di dati statistici ed analisi relativi ai servizi;
  - b) all'acquisizione ed alla valutazione periodica dei risultati del monitoraggio della qualità dei servizi, anche con specifico riferimento alla qualità percepita dagli utenti;
  - c) alla istituzione di sistemi per la segnalazione, da parte dell'utenza, degli eventuali disservizi;
  - d) alla istituzione di apposite commissioni conciliative, a cui gli utenti possano rivolgersi, in seconda istanza, qualora insoddisfatti dell'esito dei reclami proposti al soggetto gestore, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d).
6. Gli enti competenti all'affidamento dei servizi disciplinano le regole per il funzionamento delle commissioni conciliative di cui al comma 5, lettera d), nonché la composizione delle stesse, garantendo, in ogni caso, sia la presenza della rappresentanza istituzionale, che di quella degli utenti dei servizi e dei gestori degli stessi.

#### **Articolo 14**

##### Osservatorio dei servizi pubblici locali a rilevanza economica

1. La Giunta regionale, nell'ambito del sistema informativo territoriale di cui all'articolo 4 della legge regionale 16 gennaio 1995, n.5 (Norme per il governo del territorio) e successive modifiche, istituisce uno specifico Osservatorio finalizzato al monitoraggio delle politiche regionali relative ai servizi disciplinati dalla presente legge. I soggetti affidatari dei servizi di cui alla presente legge comunicano all'Osservatorio i dati e le informazioni indicate dalla Giunta ai sensi dell'articolo 15.
2. La Giunta regionale, ai fini della programmazione dell'attività dell'Osservatorio provvede alla costituzione di un apposito comitato di indirizzo, con compiti di proposta e consulenza. A tale comitato partecipano membri designati dalle associazioni degli enti locali, ambientaliste e dei consumatori, dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni imprenditoriali.

#### **Articolo 15**

##### Relazione sullo stato dei servizi

1. La Giunta regionale relaziona annualmente al Consiglio regionale ed informa il Consiglio delle Autonomie Locali sullo stato dei servizi disciplinati dalla presente legge. La Giunta regionale individua, anche sulla base delle indicazioni espresse dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle Autonomie Locali, i dati e le informazioni che i soggetti affidatari della gestione dei servizi sono tenuti a fornire all'Osservatorio regionale istituito ai sensi dell'articolo 14.

**CAPO V**  
**NORME CONCERNENTI IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO.**

**Articolo 16**

Maggioranza pubblica obbligatoria e divieto di separazione nella gestione del servizio idrico integrato

1. In conformità a quanto previsto dalla direttiva 2000/60/CE ed in attuazione altresì dei principi di solidarietà e sostenibilità di cui all'articolo 1 della L. 36/1994, l'acqua è definita "bene comune". In quanto tale, essa è tutelata al fine di garantirne l'accesso generalizzato per il consumo umano, preservando al contempo il corretto funzionamento degli ecosistemi.
2. In considerazione della natura del bene oggetto del servizio stesso, l'affidamento del servizio idrico integrato è effettuato esclusivamente ai sensi degli articoli 8 e 9, al fine di assicurare la partecipazione pubblica degli enti affidanti nelle società di gestione per una quota azionaria comunque non inferiore al 51 per cento del capitale sociale. In caso di affidamento del servizio ai sensi dell'articolo 8, resta fermo l'obbligo di cui al comma 1 di tale articolo.
3. L'affidamento della gestione della rete, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato non può essere separato da quello di gestione del servizio medesimo.

**Articolo 17**

Disposizioni in materia di gestioni  
esistenti

1. Gli affidamenti del servizio idrico integrato ai gestori unici di Ambito Territoriale Ottimale, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, effettuati a favore di società di capitali partecipate dagli enti affidanti in cui sia stato individuato un socio privato mediante gara ad evidenza pubblica per una quota non inferiore al 40 per cento dell'intero capitale sociale, restano validi fino alla data di scadenza contrattualmente prevista, fatto salvo l'obbligo di integrare i relativi contratti di servizio in conformità con quanto disposto dall'articolo 11.
2. Restano altresì validi gli affidamenti ai gestori unici di Ambito Territoriale Ottimale effettuati in conformità all'articolo 8, ancorché non siano ancora espletate le procedure di gara finalizzate all'individuazione del socio privato. Tali procedure devono, in ogni caso, essere concluse entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, pena la decadenza degli affidamenti medesimi.
3. Nei casi di cui al comma 2, ai fini del raggiungimento della percentuale del 40 per cento di cui all'articolo 8, comma 1, sono fatte salve le partecipazioni azionarie dei soci privati, anche se relative a società confluite nella società affidataria quale gestore unico di Ambito.
4. Le gestioni salvaguardate ai sensi dell'articolo 10, comma 3, della legge 36/1994 confluiscono, alla scadenza delle relative concessioni, nella gestione unica di Ambito di cui ai commi 1 e 2.

**Articolo 18**

Affidamento del servizio

1. Gli ATO che, alla data di entrata in vigore della presente legge, non abbiano ancora provveduto all'affidamento del servizio idrico integrato al gestore unico di Ambito, procedono, entro i successivi 24



mesi, all'affidamento del servizio medesimo ai sensi dell'articolo 8. Il servizio è affidato per un periodo non superiore a 25 anni.

2. Gli ATO, in alternativa all'affidamento ai sensi dell'articolo 8, possono procedere, ove ne ricorrano i presupposti e fermo restando il termine di 24 mesi di cui al comma 1, all'affidamento diretto del servizio idrico integrato ad un gestore unico di Ambito avente le caratteristiche di cui all'articolo 9.
3. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, le gestioni poste in essere dai comuni conservano validità fino al momento dell'affidamento al gestore unico di Ambito e decadono, in ogni caso, decorsi 36 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro il medesimo termine decade altresì, nel caso di cui al comma 1, l'affidamento al gestore unico, qualora le procedure relative alla scelta del socio privato non risultino concluse.
4. In caso di affidamento ai sensi del comma 1, ai fini del raggiungimento della percentuale del 40 per cento di cui all'articolo 8, comma 1, si applica quanto disposto al comma 3 dell'articolo 17.
5. Dagli affidamenti di cui al presente articolo restano escluse le gestioni salvaguardate ai sensi dell'articolo 10, comma 3, della legge 36/1994, che, alla scadenza delle relative concessioni, confluiscono nella gestione unica di Ambito Territoriale Ottimale.

#### **Articolo 19**

##### Sospensione dell'erogazione dei contributi

1. Decorso il termine di 24 mesi previsto dall'articolo 18, comma 1, per l'affidamento al gestore unico dell'Ambito Territoriale Ottimale, è sospesa l'erogazione di contributi e di finanziamenti regionali, relativi al servizio idrico, a favore degli ATO che non abbiano provveduto all'affidamento medesimo.

### **CAPO VI**

#### **NORME CONCERNENTI IL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI**

#### **Articolo 20**

##### Divieto di separazione nella gestione del servizio

1. L'affidamento della gestione della rete, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali relative al servizio di gestione dei rifiuti non può essere separato da quello di gestione del servizio medesimo.

#### **Articolo 21**

##### Affidamento del servizio

1. Le Comunità di Ambito provvedono, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti al gestore unico, procedendo alla scelta relativa con le modalità di cui all'articolo 7, ovvero ai sensi dell'articolo 8. Il servizio è affidato per un periodo non superiore a 15 anni.
2. In caso di affidamento ai sensi dell'articolo 8, ai fini del raggiungimento della percentuale del 40 per cento di cui al comma 1 dello stesso articolo 8, sono fatte salve le partecipazioni azionarie dei soci privati, anche se relative a società confluite nella società affidataria quale gestore unico di Ambito.

3. Le Comunità di Ambito competenti, in alternativa all'affidamento ai sensi del comma 1 e fermo restando il termine di 24 mesi ivi previsto, possono altresì procedere, ove ne ricorrano i presupposti, all'affidamento diretto del servizio di gestione dei rifiuti ad un gestore unico di Ambito avente le caratteristiche di cui all'articolo 9.
4. Le gestioni poste in essere dai comuni conservano validità fino al momento dell'affidamento al gestore unico di Ambito ai sensi dei commi 1 e 3 e decadono, in ogni caso, decorsi 36 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro il medesimo termine decade altresì l'affidamento al gestore unico di Ambito effettuato ai sensi dell'articolo 8, qualora non risultino concluse le procedure relative alla scelta del socio privato.

#### **Articolo 22**

##### Sospensione dell'erogazione dei contributi

1. Decorso il termine di 24 mesi previsto dall'articolo 21 per l'affidamento al gestore unico di Ambito, è sospesa l'erogazione di contributi e di finanziamenti regionali, relativi al servizio di gestione dei rifiuti, a favore dei comuni e delle aziende di gestione localizzati negli ATO che non abbiano provveduto all'affidamento medesimo.

### **CAPO VII NORME TRANSITORIE**

#### **Articolo 23**

##### Norme in materia di gestioni in economia

1. Le gestioni in economia dei servizi disciplinati dalla presente legge cessano entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, ferme restando le disposizioni difformi previste dalle normative di settore.
2. Decorso il termine di cui al comma 1, è sospesa l'erogazione di contributi e di finanziamenti regionali relativi ai servizi a favore degli enti che non abbiano provveduto a quanto disposto in ordine alla cessazione.

#### **Articolo 24**

##### Norme in materia di servizi di distribuzione del gas e dell'energia elettrica

1. Alle gestioni in essere relative ai servizi di distribuzione del gas e dell'energia elettrica continuano ad applicarsi le normative vigenti, fermo restando l'obbligo di integrare i relativi atti di affidamento secondo quanto disposto all'articolo 11.

## **Relazione alla proposta di legge regionale n. 306 “Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica”**

### **Parte generale**

Con la presente proposta di legge, la Regione Toscana disciplina in maniera organica i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di servizio idrico integrato, gestione dei rifiuti, trasporto pubblico locale, distribuzione del gas e dell'energia elettrica, stabilendo principi sia per quanto riguarda la definizione dei modelli organizzativi che le modalità di affidamento e gestione. Con tale disciplina la Regione intende affermare la propria competenza in materia, anche a seguito all'impugnazione dell'articolo 35 della finanziaria 2001, concernente la riforma degli articoli 113 e 113 bis del D.Lgs.267/2000. Tali articoli, peraltro nuovamente riformulati ad opera del DL 30/9/2003 (collegato alla finanziaria 2004), disciplinano infatti la gestione delle reti e l'erogazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, nonché la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.

Gli assunti centrali della legge, per la cui analisi di dettaglio si rimanda alla parte della relazione condotta in riferimento ai singoli articoli, sono i seguenti:

- forte affermazione del valore sociale dei servizi pubblici locali disciplinati dalla legge;
- definizione dell'acqua come “bene comune” essenziale alla vita;
- apertura alla concorrenza per il mercato;
- forte impulso alla gestione associata;
- differenziazione e valorizzazione dei ruoli dell'ente pubblico (titolare della funzione di programmazione e controllo) e del soggetto gestore del servizio (soggetto imprenditoriale deputato alla prestazione del servizio);
- possibilità di separazione della gestione della rete e degli impianti da quella di prestazione del servizio;
- principio di inalienabilità dei beni di proprietà pubblica essenziali all'espletamento dei servizi;
- valorizzazione del ruolo dei consumatori e delle loro associazioni;
- tutela dei lavoratori dipendenti delle aziende di gestione dei servizi;
- istituzione dell'Osservatorio dei servizi pubblici locali a rilevanza economica;
- garanzia di trasparenza attraverso la diffusione di dati sullo stato dei servizi.

La presente proposta di legge stabilisce principi validi per i servizi a rilevanza economica identificati dalla stessa legge, demandando alle normative di settore la definizione della disciplina specifica dei singoli servizi. Sono pertanto le normative di settore che stabiliscono, in relazione ai particolari contesti e nel rispetto dei suddetti principi, gli strumenti di programmazione e gestione dei singoli servizi, quali, ad esempio, le procedure ed i vincoli concernenti la determinazione delle tariffe. Per quanto riguarda l'affidamento dei servizi, la p.d.l.

individua nella “gara ad evidenza pubblica per scelta del gestore” (articolo 7) l’istituto da applicare in via generale per l’affidamento dei servizi, subordinando ad espressa previsione della normativa di settore la possibilità di ricorso alla “gestione in house” (articolo 9) ed all’affidamento a società miste in cui il socio privato sia selezionato con gara ad evidenza pubblica” (articolo 8). Le discipline di settore possono pertanto risultare fortemente differenziate tra loro, delineando scenari diversi a seconda dei particolari contesti e delle specificità dei settori stessi.

Riguardo alla situazione in essere in Toscana relativamente ai servizi oggetto della legge, si precisa che gran parte dei medesimi risultano gestiti da società per azioni appositamente costituite dagli enti locali o derivanti dalla trasformazione di aziende speciali (come previsto dall’art.115 dello stesso D.Lgs.267/2000), nei cui confronti si è proceduto ad affidamento diretto. Al riguardo occorre peraltro sottolineare che tale forma di affidamento era consentita dall’art.113 del D.Lgs.18.8.2000, n.267, norma che ha disciplinato la materia fino all’entrata in vigore dell’articolo 35 della legge 448/2001 e che era stata integralmente ripresa dalla precedente L.142. Nel caso dell’acqua e dei rifiuti dette società per azioni hanno in molti casi provveduto, con o senza procedure di gara, alla vendita di pacchetti azionari ai privati sulla base di piani d’impresa che si sviluppano in archi temporali anche ventennali. Tali operazioni hanno assicurato l’apporto di capitali e conoscenze, avviando una positiva e peculiare esperienza attraverso l’innesto dell’imprenditoria privata sul ramo storico della conduzione pubblica dei servizi. Questa esperienza, che ha visto la Toscana all’avanguardia nel panorama italiano anche per quanto riguarda l’attuazione delle normative di settore, non può essere interrotta in modo indiscriminato.

Ed è proprio in ragione della situazione peculiare presente nel settore del servizio idrico integrato e dei rifiuti, che, per tali settori (disciplinati dalla legge stessa rispettivamente ai capi V e VI della proposta di legge), è consentito esercitare l’obbligo di messa in concorrenza tramite la gara per la scelta del socio privato nell’ambito di una società mista.

La legge stabilisce altresì che le normative di settore possano escludere il ricorso all’affidamento tramite “gara per il soggetto gestore”, disponendo esclusivamente per l’affidamento ai sensi degli articoli 8 e 9: tale fattispecie trova applicazione nel caso del servizio idrico integrato. Altro caposaldo della legge è infatti il riconoscimento dell’acqua come bene comune essenziale alla vita (art.16, comma 1), da cui discende l’impegno di tutelare la medesima al fine di garantire il funzionamento degli ecosistemi e l’accesso generalizzato per il consumo umano. Tale affermazione si sostanzia nell’obbligo di presenza pubblica non inferiore al 51% nelle società di gestione del servizio idrico integrato. Da ciò discende, come esplicitato al comma 2 dell’articolo 16, l’impossibilità di effettuazione delle gare per la scelta del soggetto gestore ai sensi dell’articolo 7: tale procedura potrebbe infatti portare alla individuazione, quale gestore del servizio, di una società interamente privata. L’obbligo di presenza pubblica non inferiore al 51%, di fatto, può essere ottemperato solo attraverso l’affidamento a società totalmente pubbliche che si caratterizzino come gestioni “in house” (articolo 9), ovvero tramite l’affidamento a società mista (articolo 8) in cui la quota di capitale privato non potrà superare, nella fattispecie, il 49% del capitale

azionario. La presenza pubblica nelle società di gestione del servizio idrico non dovrà quindi essere inferiore al 51%, e, al contempo, non dovrà superare il 60% del capitale azionario al fine di consentire l'effettuazione della gara pubblica per la scelta del socio privato in misura non inferiore al 40%, come previsto all'articolo 8.

Nel settore dei rifiuti non è previsto l'obbligo di presenza pubblica maggioritaria per il gestore del servizio, per cui il percorso derivante dall'applicazione dell'articolo 8 (che, nel caso dei rifiuti comporta, - per gli Ato in cui la gestione risulti ancora frammentata - l'accorpamento degli attuali gestori, l'affidamento diretto al nuovo gestore unico risultante dalla fusione dei precedenti e l'effettuazione delle gare per la scelta del socio privato) è alternativo alla effettuazione delle gare per la scelta del gestore unico, oltretutto, naturalmente, alla gestione "in house".

La presente proposta non contiene norme settoriali specifiche volte a disciplinare il settore dei trasporti, del gas e dell'energia.

Nel settore dei trasporti la situazione risulta comunque matura per l'espletamento delle gare per la scelta del soggetto gestore e pertanto la normativa di settore (l.r.42/98 come recentemente rivisitata dalla l.r.33/03), non prevede la possibilità di ottemperare alla applicazione del principio della concorrenza tramite la scelta del socio privato: il processo apertura alla concorrenza per il mercato nel settore è stato infatti avviato e disciplinato, già a partire dal 1998, con il cosiddetto "decreto Burlando" e pertanto non si sono create situazioni analoghe a quelle sopra descritte per il settore idrico e dei rifiuti.

La situazione dell'energia e del gas è invece assolutamente peculiare: a seguito di direttive emanate dalla UE, ha preso avvio il processo di liberalizzazione della fornitura del servizio. L'attività di distribuzione del gas e dell'energia, che è poi il segmento della filiera disciplinato dalla presente legge (articolo 2, lettere d ed e), è invece svolta in regime di concessione, secondo quanto previsto dalla vigente normativa di livello nazionale. La presente proposta di legge non prevede quindi disposizioni settoriali per tali servizi, limitandosi a stabilire una cornice di principi che saranno sviluppati nell'ambito di uno specifico intervento normativo regionale volto a disciplinare in maniera organica il settore di cui si tratta. A seguito delle nuove attribuzioni di competenze derivanti dalla riforma del titolo V, la Giunta regionale intende infatti procedere, a breve, alla approvazione di una proposta di legge di riordino complessivo del settore di cui si tratta.

Tutto ciò premesso si può quindi affermare che la presente proposta di legge punta a realizzare un giusto bilanciamento tra il principio della concorrenza ed i principi dello stato sociale, configurando regimi speciali in ragione della particolare natura e specificità dei singoli servizi disciplinati. In ultimo si sottolinea come la presente legge sviluppi un positivo rapporto tra livello regionale e locale identificando strumenti che, nel rispetto delle funzioni proprie degli enti locali, peraltro costituzionalmente garantite, consentono il coordinamento e la sinergia tra i vari soggetti istituzionali, al fine di garantire unitarietà dell'azione pubblica con particolare riferimento al profilo della tutela dell'utenza: ci si riferisce in particolare alla definizione, da parte della Regione, dello schema tipo del contratto di servizio e della carta di servizi, per la cui specifica trattazione si rimanda alla parte della relazione condotta in relazione ai singoli articoli.

## **Parte riferita ai singoli articoli.**

**L'articolo 1** pone principi basilari relativi alla produzione ed erogazione dei servizi disciplinati dalla stessa p.d.l., che, per loro natura, risultano correlati ai bisogni fondamentali e costituiscono garanzia della qualità della vita dei cittadini, contribuendo a determinare i contenuti dello stato sociale. In ragione di ciò, l'articolo sancisce (comma 2) che i servizi oggetto della legge debbono essere erogati secondo i principi di universalità, socialità, accessibilità, eguaglianza, continuità, qualità e trasparenza. Tali principi costituiscono riferimento per tutti i soggetti che, a qualsiasi livello, operino nei settori disciplinati dalla legge e trovano positiva attuazione nello stesso articolato della p.d.l.. L'articolo stabilisce altresì che il consumo delle risorse naturali necessario alla produzione dei servizi avvenga nel rispetto del principio di sostenibilità, quindi tutelando il rispetto degli equilibri ambientali e lo stato di salute dell'ecosistema generale e tenendo conto delle capacità di riproduzione delle risorse medesime. L'articolo chiarisce poi il rapporto tra la p.d.l. e le normative di settore, precisando (comma 1), che la medesima si pone come legge di principi, demandando alle normative di settore la disciplina operativa dei singoli servizi, sia per quanto riguarda l'individuazione degli strumenti di programmazione, che gli strumenti e le procedure di affidamento e gestione. L'articolo identifica infine nel miglioramento del soddisfacimento della domanda di servizio la finalità della legge (comma 3) ed a tal fine stabilisce che la Regione promuova lo sviluppo della concorrenza per il mercato, la partecipazione e la tutela degli utenti, nonché la separazione tra la funzione di gestione dei servizi (attribuita a soggetti imprenditoriali) e quella di programmazione, regolazione e controllo (attribuita agli enti competenti all'affidamento degli stessi servizi).

**L'articolo 2** individua i servizi pubblici locali a rilevanza economica come segue: servizio idrico integrato, servizio di gestione dei rifiuti, servizi di trasporto pubblico locale, servizi di distribuzione del gas e dell'energia elettrica.

**L'articolo 3** è un articolo di definizioni volto a formulare un piccolo glossario, essenziale per la corretta lettura della legge. Si sottolinea il significato delle locuzioni "gestione della rete", "gestione del servizio" e "gestione integrata", che evidenziano già la possibilità, disciplinata negli articoli successivi, di gestire la rete, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali funzionali al servizio in maniera autonoma, ovvero unitamente alle attività di prestazione dei relativi servizi.

### **Articoli 4, 5 e 6**

Come esplicitamente affermato all'articolo 1, la presente legge intende favorire lo sviluppo di un sistema concorrenziale. A tal fine non è però sufficiente imporre la selezione dei gestori (delle reti e/o dei servizi) tramite gara con procedure ad evidenza pubblica, ma occorre far sì che, nell'ambito delle gare medesime, si realizzi un effettivo confronto tra i partecipanti alla gara.

Ciò premesso è indubbio che la proprietà da parte degli “incumbent” delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione dei servizi (cosiddetti “assets”) rappresenti una posizione di particolare privilegio, costituendo una fortissima barriera all’entrata di nuovi gestori.

**L’articolo 4**, in chiave con quanto previsto dalla normativa a livello nazionale, pone le basi di un modello che vede la proprietà dei suddetti beni (reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione dei servizi) in capo agli enti competenti all’affidamento dei servizi, con l’obbligo per questi ultimi di metterli a disposizione dei soggetti gestori. Tale modello ha il pregio di eliminare, in sede di gara per la scelta del soggetto gestore, le posizioni di privilegio derivanti dalla proprietà degli assets, garantendo così parità di trattamento ai partecipanti e spostando il confronto competitivo sugli aspetti più propriamente legati alle competenze gestionali, quali le capacità manageriali o il know-how.

L’articolo favorisce infatti la proprietà pubblica di detti beni, vietando agli enti pubblici di cederne la proprietà. Tale principio è tuttavia mitigato dalla previsione, contenuta nell’articolo medesimo, volta a consentire alla Regione ed agli enti locali di cedere la proprietà dei beni di cui si tratta a società o altri organismi, aventi caratteristiche “in house”. Anche in caso di costituzione dei predetti soggetti, rimangono ovviamente fermi il vincolo di inalienabilità gravante sui beni, nonché l’obbligo di messa a disposizione dei beni stessi a favore del soggetto gestore del servizio.

La legge prevede poi ulteriori possibili valorizzazioni delle società o degli altri organismi a cui gli enti abbiano ceduto la proprietà dei beni essenziali all’espletamento del servizio. Gli enti che li abbiano costituiti possono infatti:

- attribuire a tali soggetti il compito di espletare le gare per la scelta del soggetto gestore, sia in caso di gestione separata del servizio che in caso di gestione integrata; ciò ad eccezione dei casi in cui le normative di settore prevedano la costituzione di ATO (comma 3);
- procedere, in caso di separazione della gestione della rete da quella del servizio, all’affidamento diretto della gestione della rete a favore delle società medesime; (articolo 5, comma 3, lettera a).

E’ da sottolineare che la norma prevede (articolo 4 comma 4), in ogni caso, il divieto di partecipazione alle gare per la gestione dei servizi a carico dei soggetti “in house” di cui si tratta.

In sintesi si può affermare che la legge indica strade possibili in relazione all’assetto proprietario ed alla gestione degli assets, puntando alla creazione di soggetti specializzati che possano assolvere in maniera più agile ed efficace ai compiti loro attribuiti. La scelta delle strade da percorrere è però rimessa alle scelte degli enti titolari delle funzioni amministrative relative ai servizi.

Per comprendere appieno la portata delle norme suddette, può forse risultare utile illustrare, a titolo di esempio, le possibilità che si aprono alla Regione Toscana in quanto soggetto proprietario della rete, degli impianti e di parte delle dotazioni patrimoniali attualmente cedute in uso e gestite dalla società “La Ferroviaria Italiana” di Arezzo, unitamente ai relativi servizi: la Regione potrebbe creare un soggetto avente caratteristiche “in house” a cui cedere la proprietà dei beni suddetti, sgravandosi così, tra l’altro, dalle pesanti responsabilità derivanti dalla

proprietà dei medesimi. La Regione potrebbe inoltre attribuire a tale soggetto il compito di espletare le gare per la scelta del gestore: ciò sia in caso di gestione separata che in caso di gestione integrata del servizio. Se la Regione medesima intendesse poi gestire la rete ferroviaria separatamente dal relativo servizio, potrebbe procedere, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, lettera a), all'affidamento diretto della gestione della rete al soggetto di cui si tratta. La possibilità di affidamento diretto della gestione del servizio e della gestione del servizio unitamente alla rete (gestione integrata) è invece subordinata ad una espressa previsione in tal senso da parte della normativa di settore (articolo 9).

**L'articolo 5** prevede che le reti, gli impianti e le altre dotazioni possano essere gestiti separatamente dalla attività di prestazione del relativo servizio. In caso di separazione si avranno quindi due soggetti gestori, il primo, gestore della rete, deputato al mantenimento in esercizio, al potenziamento ed al rinnovo della rete e degli impianti, il secondo, gestore del servizio, deputato alla prestazione del servizio stesso. Il gestore della rete è obbligato a concedere l'accesso alla rete stessa a tutti i soggetti a ciò legittimati, a fronte del pagamento di un canone, che è stabilito dagli stessi enti competenti all'affidamento dei servizi, dato l'impatto diretto del medesimo sulle tariffe del relativo servizio.

Nell'esempio già citato della Ferroviaria, ci sarebbe quindi, in caso di separazione, un soggetto che gestisce la rete (binari) e gli impianti e che vende, dietro pagamento di un corrispettivo, le relative tracce (il diritto di transito in determinate fasce orarie) a tutti i soggetti che abbiano i requisiti per accedervi. In tal caso vi sarà poi un ulteriore gestore del servizio (da selezionare con gara), deputato a far viaggiare i treni adibiti al trasporto pubblico locale ed all'espletamento di ulteriori compiti accessori (es: vendita dei biglietti al pubblico). Questo secondo soggetto, che potrebbe non essere l'unico a transitare sulle linee (si pensi ad esempio ai trasporti merci od ai treni passeggeri turistici), pagherà al gestore della rete un canone determinato dall'Ente competente all'affidamento del servizio.

La proposta di legge prevede che siano gli enti competenti all'affidamento dei servizi a disporre in merito alla separazione o meno della gestione della rete da quella del servizio, fatto salvo quanto eventualmente previsto dalle normative di settore. E' da segnalare al riguardo che la stessa proposta di legge prevede, all'articolo 16, comma 3, e all'articolo 20, il divieto di separazione, rispettivamente, per il servizio idrico integrato e per quello di gestione dei rifiuti.

Per quanto riguarda l'affidamento della gestione della rete in caso di separazione, la proposta di legge si limita a stabilire l'obbligo di espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica secondo quanto stabilito dalle normative di settore, ovvero l'affidamento diretto alle società di cui all'articolo 4, comma 1, ove costituite, per cui si rimanda alla trattazione effettuata in relazione all'articolo medesimo.

**L'articolo 6** afferma, con valenza generale, l'obbligo di mettere a disposizione del soggetto gestore i beni essenziali all'espletamento del servizio (individuati dagli enti competenti all'affidamento dei servizi nell'ambito delle tipologie identificate dalla Giunta regionale) e demanda alle normative di settore la definizione delle specifiche discipline operative (comma 1): ciò al fine di eliminare posizioni di privilegio in relazione alla



proprietà di tali beni, garantendo condizioni di parità in sede di gara per la scelta dei soggetti gestori e quindi una effettiva concorrenza tra i partecipanti.

Il principio della “messa a disposizione” dovrà operare indipendentemente dal soggetto che abbia, a qualsiasi titolo, la disponibilità dei beni essenziali, sia in caso di gestione integrata che di gestione separata. Nel caso in cui detti beni siano di proprietà pubblica, saranno messi a disposizione dei soggetti affidatari della gestione come stabilito all’articolo 4 della proposta di legge, risultando in tal modo pienamente ottemperato il principio di cui al comma 1 dell’articolo 6. La situazione risulta più problematica ove i beni di cui si tratta risultino in proprietà di privati o nel caso in cui soggetti privati contribuiscano con piani di investimento all’acquisto/realizzazione, manutenzione, potenziamento o rinnovo di detti beni: in tal caso la proposta di legge rimanda alle normative di settore il compito di sviluppare strumenti e modalità idonei a rendere effettivo il principio generale della “messa a disposizione”, nonché le modalità di corresponsione del relativo indennizzo al soggetto che abbia realizzato gli investimenti. Quale esempio di possibile sviluppo del principio della “messa a disposizione” sancito all’articolo 6 della presente proposta di legge, sono da segnalare le disposizioni previste al riguardo dalla legge regionale in materia di trasporti, ove si ha una situazione mista in cui i beni essenziali risultano in larga parte di proprietà di privati. Detta legge ha sviluppato la problematica di cui si tratta sancendo l’obbligo per il gestore uscente proprietario di trasferire al nuovo gestore i beni definiti essenziali dalla Pubblica Amministrazione, al fine di assicurare condizioni di effettiva concorrenza tra le imprese. Tutte le clausole che concorrono a determinare il meccanismo sovraesposto (identificazione dei beni essenziali ed impegno a cederli alla scadenza dell’appalto, nonché impegno alla relativa acquisizione) devono essere esplicitate nel bando di gara ed accettate dai partecipanti, nonché riportate nei contratti di servizio. L’accettazione di dette clausole costituisce condizione per la partecipazione alla gara. Il sistema descritto si fonda quindi sull’assunzione da parte del gestore entrante dell’impegno alla cessione dei beni essenziali, che diventerà operativo alla scadenza dell’appalto.

**Gli articoli 7, 8 e 9** stabiliscono principi relativi all’affidamento del servizio.

Con l’**articolo 7**, la Regione stabilisce il principio generale per cui la scelta del gestore dei servizi deve avvenire nell’ambito di un sistema di concorrenza per il mercato, attraverso l’espletamento di gare ad evidenza pubblica da parte dei soggetti competenti all’affidamento dei servizi stessi. L’articolo detta inoltre regole per l’espletamento delle gare, che debbono essere aggiudicate con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa in riferimento a precisi standard e contenuti. Ciò al fine di valorizzare gli aspetti legati alla qualità del servizio, evitando che la riduzione degli oneri avvenga a detrimento della bontà delle prestazioni.

L’articolo, per le motivazioni già esposte nella parte generale della relazione, stabilisce tuttavia che le normative di settore possano derogare al principio generale della gara per la scelta del soggetto gestore, nel caso in cui le particolari condizioni in essere nel medesimo settore lo rendano necessario al fine di assicurare le migliori condizioni per l’espletamento dello stesso servizio. La deroga deve comunque avvenire nel rispetto di precisi canoni stabiliti agli articoli 8 e 9.

**L'articolo 8** non è volto ad eliminare il confronto concorrenziale tra gli operatori, bensì a stabilire modalità particolari per l'espletamento del medesimo. Ove le condizioni di contesto lo rendano necessario, le normative di settore possono infatti disporre l'affidamento diretto a società di capitali partecipate dagli enti affidanti, con obbligo di cessione di una quota parte delle azioni ad un socio privato selezionato tramite gara. In ogni caso detta gara deve essere espletata nel rispetto delle seguenti regole:

- deve trattarsi di gara ad evidenza pubblica;
- la quota azionaria da cedere al socio privato non deve essere inferiore al 40 per cento del capitale sociale;
- l'aggiudicatario deve avere caratteristiche di socio industriale e non di socio finanziario. Esso deve infatti avere esperienza di gestione nel settore e possedere gli stessi requisiti (economico finanziari e tecnico organizzativi) necessari per la partecipazione alle gare per la scelta del soggetto gestore (comma 4).

Con le suddette condizioni, il presente articolo, equipara di fatto, ai fini della tutela della concorrenza, la scelta del socio privato a quella del gestore del servizio.

Il comma 2 è infine volto a promuovere la diffusione di forme di azionariato diffuso. Esso prevede infatti espressamente, ferma restando la cornice delineata dall'articolo stesso in relazione all'assetto societario (quota azionaria privata da selezionare con gara non inferiore al 40% del capitale sociale), la possibilità di cessione di ulteriori quote azionarie, da parte degli enti affidanti, a favore dei cittadini residenti nel bacino di utenza o dei dipendenti delle società di gestione.

**L'articolo 9** completa il quadro delle possibili forme di affidamento dei servizi prevedendo la gestione "in house". L'articolo, in conformità a quanto stabilito dalla sentenza del 18.11.1999 della Corte di giustizia (sentenza Teckal), stabilisce i principi caratterizzanti tale forma di gestione, demandando alle normative di settore la previsione e l'ulteriore disciplina dell'istituto medesimo. Le normative di settore possono quindi prevedere la possibilità di affidamento diretto della gestione del servizio a soggetti terzi (anche società per azioni purché a totale partecipazione pubblica, che è incredibile - come si desume dal combinato disposto dei commi 1 e 3), purché i medesimi:

- realizzino, a favore degli enti affidanti, la parte più importante della propria attività;
- siano soggetti al potere di direzione, coordinamento e controllo degli stessi enti affidanti, analogo a quello che questi ultimi esercitano sui servizi gestiti da proprie strutture interne.

Deve cioè trattarsi di soggetti, di fatto, solo formalmente distinti dall'ente affidante, ma che, in concreto, continuano a costituire parte dello stesso, data la mancanza di autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione. In tali casi, venendo meno il rapporto di terzietà tra ente affidante e soggetto gestore, si può prescindere, secondo il diritto comunitario, dall'applicazione del principio della concorrenza, procedendo quindi all'affidamento diretto della gestione del servizio. A tali soggetti è ovviamente preclusa la possibilità di

partecipare alle gare di cui agli articoli 7 e 8 .

**L'articolo 10** stabilisce la competenza esclusiva degli organi di gestione degli ATO in relazione all'affidamento della gestione dei relativi servizi: ogni qual volta le normative di settore prevedano la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (servizio idrico e di gestione dei rifiuti), detta competenza transita dagli enti locali in capo allo stesso ATO, che procederà all'affidamento del servizio secondo quanto disposto dalle stesse normative di settore. L'articolo prevede inoltre che, in caso di costituzione di ATO, il soggetto gestore deve essere unico: la norma punta a superare la frammentazione delle gestioni, al fine di assicurare efficienza ed efficacia, anche sfruttando economie di scala. All'interno di un medesimo ATO, non è quindi consentito l'affidamento a più soggetti gestori.

**L'articolo 11** prevede che i servizi pubblici a rilevanza economica siano regolati da contratto di servizio e ne definisce i contenuti obbligatori. A fronte degli introiti derivanti dalle tariffe, ovvero del pagamento da parte della Pubblica Amministrazione di un corrispettivo contrattualmente definito, il gestore dovrà erogare il servizio in riferimento a precisi standard quantitativi, qualitativi ed ambientali, che dovranno essere adeguatamente monitorati. Il contratto, oltre a definire i criteri e le procedure per la determinazione delle tariffe (nel rispetto di quanto specificamente previsto dalla normativa di settore e dagli strumenti di programmazione), dovrà inoltre prevedere i seguenti obblighi a carico del gestore: comunicazione dei dati richiesti all'ente affidante, certificazione di bilancio e separazione contabile, acquisizione della certificazione ambientale, sociale e di qualità nei tempi stabiliti dalla Giunta regionale. Il contratto dovrà poi definire le penalità da applicare in caso di mancato rispetto degli obblighi in esso stabiliti, al fine di garantire, attraverso una adeguata azione di controllo l'effettivo rispetto dei contenuti pattuiti tra le parti.

La Giunta regionale dovrà comunque procedere, sentiti i vari soggetti interessati, alla redazione di schemi tipo di contratto, che potranno essere o meno adottati, con eventuali variazioni, dagli enti affidanti (comma 1).

La contrattualizzazione del rapporto risulta momento essenziale al fine di garantire, come previsto all'articolo 1 (finalità della legge), la separazione e la valorizzazione dei ruoli, da un lato, dell'ente affidante (soggetto programmatore/regolatore e controllore del servizio) e, dall'altro, del gestore (soggetto produttore del servizio di natura imprenditoriale, che assume il relativo rischio industriale). L'articolo non si limita però a regolare il rapporto tra i due attori suddetti (pubblica amministrazione e soggetto gestore), ma prende in esame anche il ruolo del terzo soggetto della relazione che ruota attorno ai servizi pubblici a rilevanza economica: i cittadini utenti-clienti. Il contratto deve infatti individuare i casi di rimborso ed indennizzo a favore degli utenti e deve inoltre contenere l'obbligo, per il gestore, di pubblicare e diffondere la carta dei servizi, sulla base dello schema tipo approvato dalla Giunta regionale, come eventualmente integrato dagli enti affidanti. Con la carta dei servizi si realizza, di fatto, una sorta di contrattualizzazione anche nel rapporto tra la società di gestione e gli utenti: la carta deve infatti contenere, tra l'altro, gli indicatori e gli standard che l'azienda si impegna a rispettare nell'erogazione del servizio, indicare i casi di rimborso e di indennizzo dovuti all'utenza e stabilire le procedure per l'inoltro dei reclami. E' da sottolineare quindi che lo schema tipo della carta di servizi è lo strumento

attraverso il quale la Regione identifica, per ciascun servizio, standard prestazionali minimi validi per tutto il territorio regionale.

**L'articolo 12** stabilisce regole a tutela del personale dipendente dei soggetti gestori.

E' fatto quindi obbligo ai gestori dei servizi disciplinati dalla presente legge di applicare i contratti collettivi di settore e gli eventuali accordi integrativi.

Nei casi di subentro di impresa a seguito di espletamento di gara, ovvero nei casi di aggregazioni o trasformazioni societarie finalizzate alla creazione del gestore unico di ambito a cui affidare il servizio ai sensi degli articoli 18 e 21, l'articolo prevede inoltre il mantenimento dei livelli occupazionali esistenti (comma 1) e demanda alla contrattazione decentrata la definizione degli eventuali processi di omogeneizzazione dei trattamenti dei dipendenti (comma 2). A garanzia del rispetto degli obblighi relativi all'applicazione dei contratti ed al mantenimento dei livelli occupazionali, l'articolo prevede che detti obblighi siano sanciti nel bando di gara per la scelta del soggetto gestore, a pena di revoca dell'affidamento medesimo in caso di mancato rispetto.

Il comma 5 prevede infine, sempre a pena di revoca dell'affidamento, l'obbligo di presentazione da parte del gestore, prima dell'inizio del servizio, del programma di sicurezza e prevenzione ai sensi della L.626/94.

Con il presente articolo la Regione Toscana intende tutelare i lavoratori dipendenti nell'ambito dei processi di ristrutturazione dei servizi in atto, evitando che il perseguimento dell'efficienza produttiva possa realizzarsi a discapito delle condizioni dei lavoratori dipendenti.

**L'articolo 13** punta alla creazione di un circuito virtuoso tra enti locali affidanti, società produttrici e cittadini fruitori, valorizzando il ruolo di questi ultimi, sia a livello singolo che associato. Esso garantisce la diffusione delle conoscenze in materia di servizi e stabilisce procedure che consentano agli utenti ed alle loro associazioni di dar voce alle proprie istanze, in diretto rapporto con la pubblica amministrazione, fungendo da stimolo all'attività di quest'ultima. Le esigenze ed i bisogni degli utenti, ma ancor più il loro vissuto come fruitori del servizio deve essere portato a conoscenza dell'Amministrazione, al fine di consentire a quest'ultima di migliorare la programmazione e di svolgere un efficace azione di controllo. A tal fine l'articolo prevede che gli enti affidanti acquisiscano e valutino periodicamente indagini di customer satisfaction e che provvedano alla istituzione di numeri verdi per la segnalazione dei disservizi da parte degli utenti. Altro elemento estremamente significativo in tal senso è la previsione relativa alle Consulte (comma 3). Tali organismi, a cui partecipano membri designati dalle associazioni dei consumatori, ambientaliste, imprenditoriali e dalle organizzazioni sindacali, sono costituiti presso ciascun ente affidante, con il compito di fornire pareri e proposte in relazione alla definizione dei contenuti del contratto di servizio ed alle modalità del relativo controllo. Occorre poi segnalare la previsione (comma 2) relativa alla necessità di sviluppare un confronto tra enti affidanti e organizzazioni sindacali confederali relativamente agli obiettivi ed alle caratteristiche organizzative fondamentali dei servizi. Tale confronto dovrà essere ricercato a cura degli enti affidanti, anteriormente all'affidamento degli stessi servizi. Lo spirito dell'articolo è evidentemente quello di assicurare, in ragione della

valenza fondamentale dei servizi di cui si tratta per la qualità della vita, la massima partecipazione delle organizzazioni e delle associazioni portatrici di interessi generali; ciò al fine di consentire alla amministrazione una valutazione più consapevole e approfondita delle esigenze e dei bisogni della collettività, nonché al fine di assicurare la massima trasparenza.

In ultimo si segnala la previsione relativa alla istituzione (comma 5 e 6), sempre da parte degli enti affidanti, delle cosiddette commissioni conciliative, a cui gli utenti possono rivolgersi qualora insoddisfatti degli esiti dei reclami già esperiti presso i soggetti gestori. Nelle Commissioni sono presenti rappresentanti degli utenti, dei gestori e degli enti affidanti. Esse hanno funzioni conciliative, al fine di eliminare il più possibile ricorsi in sede giurisdizionale, ma costituiscono anche luogo di stimolo alla creazione di una nuova cultura di relazione tra i vari soggetti coinvolti nel processo di erogazione dei servizi.

**Gli articoli 14 e 15** sono volti a potenziare e valorizzare le attività di rilevazione, analisi e comparazione dei dati già espletate dalle strutture della Giunta regionale relativamente ai servizi pubblici locali a rilevanza economica. L'articolo 14 prevede infatti l'istituzione, nell'ambito del sistema informativo territoriale di cui alla LR 5/95, di uno specifico Osservatorio dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, la cui attività è finalizzata al monitoraggio delle politiche regionali; mentre l'articolo 15 delinea un circuito informativo sullo stato dei servizi che coinvolge, da un lato, il Consiglio regionale e, dall'altro, il Consiglio delle Autonomie.

L'attività dell'Osservatorio rimane pertanto incardinata all'interno del centro direzionale: si ritiene infatti che il possesso di tali conoscenze da parte della Giunta sia assolutamente strategico, anche ai fini dell'espletamento della funzione di programmazione, che costituisce la "missione" prima di tale organo. L'Osservatorio costituisce un particolare "punto di vista" all'interno del SIT, che evidenzia la necessità di approfondimento e comparazione nella attività di raccolta ed elaborazione dei dati relativi ai servizi di cui si tratta. L'articolo assicura inoltre una funzione di indirizzo dell'attività dell'Osservatorio prevedendo la costituzione di un apposito comitato a cui partecipano le associazioni e le organizzazioni interessate.

L'articolo 15 è volto a garantire la circolazione delle informazioni acquisite dalla Giunta relativamente allo stato dei servizi. Esso prevede infatti che la Giunta, con cadenza annuale, relazioni al Consiglio regionale ed informi il Consiglio delle Autonomie sullo stato dei servizi. Oltre a stabilire tempi precisi nel rapporto tra Giunta e Consiglio, viene così identificato un ulteriore circuito informativo a livello istituzionale tra la Regione ed il Consiglio delle Autonomie, soggetto rappresentativo degli enti titolari delle funzioni amministrative relative ai servizi. Si sottolinea al riguardo il ruolo di indirizzo dell'attività della Giunta riconosciuto al Consiglio delle Autonomie, oltreché al Consiglio Regionale, in relazione alla attività di raccolta ed elaborazione dei dati di cui si tratta.

**Gli articoli 16, 17 18 e 19 (Capo V)** dettano la disciplina del servizio idrico integrato.

Al comma 1 dell'**articolo 16** l'acqua è definita "bene comune", da cui discende, come anticipato nella parte generale della relazione, l'obbligo della presenza pubblica nelle società di gestione non inferiore al 51% del capitale sociale (comma 2). Tale obbligo è volto a realizzare, in considerazione dell'essenzialità della risorsa

oggetto del servizio, una situazione di equilibrio tra esigenze sociali ed efficacia gestionale. Si ritiene infatti che la presenza pubblica maggioritaria possa garantire al meglio i fini sociali del servizio, irrinunciabili nei casi in cui i servizi medesimi si configurino come essenziali alla vita stessa.

Il comma 2 dell'articolo di cui si tratta esclude inoltre, in maniera esplicita (per le motivazioni già espresse nella parte generale della relazione) il ricorso alla procedura di cui all'articolo 7 stabilendo che si può procedere all'affidamento del servizio idrico esclusivamente tramite affidamento in house (articolo 9) o tramite affidamento diretto a società mista con obbligo di selezione con gara del socio privato di minoranza (articolo 8).

Il comma richiama altresì l'obbligo, in caso di affidamento ai sensi dell'articolo 8, di selezionare un socio privato per una quota azionaria non inferiore al 40% del capitale sociale.

L'articolo prevede infine, per il servizio idrico integrato, il divieto di separazione della gestione della rete dalla gestione del servizio (comma 3).

**Gli articoli 17 e 18** prevedono l'applicazione al servizio idrico integrato delle disposizioni di cui agli articoli 8 (affidamento a società mista con obbligo di gara per la scelta del socio privato) e 9 (gestione "in house") prevedendo il seguente regime:

- a) è confermata la validità degli affidamenti in essere al gestore unico di ambito a favore di società di capitali partecipate dagli enti affidanti, nel caso in cui si sia già provveduto, con gara, alla scelta del socio privato per una quota azionaria non inferiore al 40% dell'intero capitale azionario (articolo 17, comma 1);
- b) è confermata la validità degli affidamenti in essere al gestore unico di ambito che risultino conformi alle previsioni di cui all'articolo 8, anche ove non si sia ancora provveduto all'effettuazione della gara per la scelta del socio privato, purché tali procedure si concludano entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Ciò a pena di decadenza degli affidamenti in essere allo stesso gestore unico (articolo 17, comma 2);
- c) ove non siano stati ancora effettuati gli affidamenti al gestore unico di Ambito, i competenti ATO procedono, entro 2 anni dall'entrata in vigore della presente legge, all'affidamento medesimo ai sensi dell'articolo 8 (articolo 18, comma 1), ovvero all'affidamento "in house" (articolo 18, comma 2). In caso di affidamento ai sensi dell'articolo 8, il servizio è affidato per un periodo massimo di 25 anni.

Nei casi di cui alla lettera c), gli attuali affidamenti (gestioni poste in essere dai comuni) conservano validità fino alla data di perfezionamento dalle procedure sopra descritte e decadono comunque trascorsi 3 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge (articolo 18, comma 3). Entro lo stesso termine decade altresì l'affidamento al gestore unico, ove non risultino concluse le procedure relative alla scelta del socio. Per il servizio idrico integrato, il periodo transitorio entro il quale ottemperare all'obbligo di messa in concorrenza nelle forme di cui all'articolo 8, ovvero provvedere all'affidamento ai sensi dell'articolo 9, deve quindi concludersi entro il termine perentorio massimo di 3 anni dall'entrata in vigore della legge.

Infine il comma 3 dell'articolo 17, ed il comma 4 dell'articolo 18, prevedono che, ai fini del raggiungimento della sopra detta percentuale del 40% prevista all'articolo 8, siano conteggiate le partecipazioni azionarie di soci privati delle società confluite nel gestore unico di ambito.

**L'articolo 19**, al fine di promuovere il processo di accorpamento delle gestioni, prevede la sospensione di contributi e finanziamenti regionali a favore degli ambiti che non abbiano provveduto all'affidamento al gestore unico entro i 2 anni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge.

**Gli articoli 20, 21 e 22 (capo VI)** disciplinano il servizio di gestione dei rifiuti.

A differenza del servizio idrico integrato, per il servizio di gestione dei rifiuti non è previsto l'obbligo di presenza pubblica maggioritaria nelle società di gestione del servizio stesso. Si ritiene infatti che l'attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti, pur risultando una attività strategica a garanzia della qualità della vita (soprattutto nei centri urbani), non possa tuttavia considerarsi essenziale alla vita stessa. **L'articolo 20** prevede invece espressamente, anche per il servizio di gestione dei rifiuti, il divieto di separazione della gestione della rete dalla gestione del servizio.

**L'articolo 21** (concernente l'affidamento del servizio) prevede un unico termine di 2 anni entro il quale tutti gli ATO dovranno procedere ad affidare il servizio al gestore unico dell'ambito medesimo. Non essendo previsto l'obbligo di maggioranza pubblica nelle società di gestione, non vi sono ostacoli all'affidamento del servizio ai sensi dell'articolo 7 (gara per la scelta del soggetto gestore). Tale procedura risulta quindi alternativa all'affidamento ai sensi dell'articolo 8 (affidamento a società mista con obbligo di selezione con gara del socio privato), ovvero all'affidamento "in house" ai sensi dell'articolo 9. La relativa scelta è pertanto lasciata agli enti competenti in relazione alla situazione specifica di ogni singolo ATO.

In caso di affidamento ai sensi degli articoli 7 ed 8 il servizio è affidato per un periodo massimo di 15 anni (comma 1).

In analogia a quanto previsto per il servizio idrico integrato, gli affidamenti posti in essere dai singoli comuni conservano validità fino alla data di perfezionamento dei suddetti atti di affidamento e comunque non oltre 3 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, data in cui i medesimi decadono comunque ex lege. Entro lo stesso termine di 3 anni decade altresì l'affidamento al gestore unico, ove non risultino concluse le procedure relative alla scelta del socio (comma 4).

Anche nel settore dei rifiuti è infine prevista:

- la salvaguardia delle partecipazioni azionarie dei soci privati delle società confluite nel gestore unico ai fini del raggiungimento della percentuale del 40% di cui all'articolo 8 (articolo 21 comma 2);
- la sospensione di contributi e dei finanziamenti regionali a favore dei comuni e delle aziende di gestione localizzati negli ATO che non abbiano proceduto all'affidamento al gestore unico entro i 24 mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge (articolo 22);

**L'articolo 23** fornisce disposizioni volte a rendere pienamente operativo il processo di superamento della frammentazione delle gestioni delineato dalla presente di legge. Esso prevede infatti che le gestioni in economia,

fatte salve le disposizioni eventualmente difformi previste dalle normative di settore, cessino entro 2 anni dalla entrata in vigore della legge. Il mancato rispetto di tale disposto comporta la sospensione di contributi e di finanziamenti regionali a favore degli enti inadempienti.

**Articolo 24.** Come anticipato nella parte generale della relazione, la presente proposta di legge non fornisce disposizioni settoriali relative all'energia. Tale materia, peraltro recentemente attribuita alla Regione a seguito della revisione del titolo V della Costituzione, sarà infatti oggetto, a breve, di una proposta di legge volta a regolare in modo organico ed esaustivo l'intero settore, che la Giunta si curerà di sviluppare nel rispetto dei principi di cui alla presente legge. La Regione, chiamata per la prima volta ad affrontare a livello legislativo il tema dell'energia nel suo complesso, dovrà procedere ad una valutazione complessiva e approfondita del settore. Il presente articolo, in attesa dell'intervento normativo suddetto, si limita a confermare l'applicazione della normativa nazionale vigente alle gestioni in essere relative ai servizi di distribuzione dell'energia e del gas. L'articolo impone tuttavia ad enti affidanti e soggetti gestori di integrare gli atti di affidamento in essere stipulando contratti ai sensi dell'articolo 11. Con la presente legge verrà quindi potenziato, anche nel settore dell'energia, il processo di contrattualizzazione del rapporto tra Pubblica amministrazione (soggetto programmatore/controllore) e soggetto produttore/gestore del servizio, che costituisce momento essenziale del percorso volto al miglioramento della qualità del servizio.