

DELIBERAZIONE 28 FEBBRAIO 2013
87/2013/R/IDR

AVVIO DI PROCEDIMENTO PER LA DEFINIZIONE DELLE CONDIZIONI CONTRATTUALI
OBBLIGATORIE INERENTI LA REGOLAZIONE DELLA MOROSITÀ DEGLI UTENTI FINALI
DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI UTENZE
NON DISALIMENTABILI

L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

Nella riunione del 28 febbraio 2013

VISTI:

- la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un “quadro per l'azione comunitaria in materia di acque”;
- l'articolo 7, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.;
- la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (di seguito: legge 36/94);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità” (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31 (di seguito: d.lgs. 31/01), come modificato dal decreto legislativo 2 febbraio 2002, n. 27;
- il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito: d.lgs 152/06);
- la legge 18 giugno 2009, n. 69;
- il decreto legge 13 maggio 2011 n. 70 (di seguito: decreto legge 70/11), come convertito nella legge 12 luglio 2011 n. 106 e, in particolare, l'articolo 10, commi 14 e 15;
- il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 e, in particolare, l'articolo 21 (di seguito: decreto legge 201/11);
- il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, come convertito in legge dall'articolo 1 della legge 24 marzo 2012, n. 27 e, in particolare, l'articolo 8;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 1996, Disposizioni in materia di risorse idriche (di seguito: d.P.C.M. 4 marzo 1996);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 aprile 1999, Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato (di seguito: d.P.C.M. 29 aprile 1999);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012, Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas attinenti

alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19, del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: d.P.C.M. 20 luglio 2012);

- la deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità) 30 ottobre 2009, GOP 46/09;
- la deliberazione dell'Autorità 2 febbraio 2012, 29/2012/A/IDR;
- la deliberazione dell'Autorità 1 marzo 2012, 74/2012/R/IDR (di seguito: deliberazione 74/2012/R/IDR);
- la deliberazione dell'Autorità 28 dicembre 2012, 585/2012/R/IDR (di seguito: deliberazione 585/2012/R/IDR) e s.m.i.;
- la deliberazione dell'Autorità 28 dicembre 2012, 586/2012/R/IDR (di seguito: deliberazione 586/2012/R/IDR);
- la deliberazione dell'Autorità 28 febbraio 2013, 87/2013/R/IDR (di seguito: deliberazione 86/2012/R/IDR); deposito cauzionale
- il documento per la consultazione 204/2012/R/IDR del 22 maggio 2012, recante "Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici" (di seguito documento per la consultazione 204/2012/R/IDR);
- il documento per la consultazione 290/2012/R/IDR del 12 luglio 2012, dal tema "Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici – Il metodo tariffario transitorio" (di seguito documento per la consultazione 290/2012/R/IDR).

CONSIDERATO CHE:

- l'articolo 2, comma 12, lettera h) della legge 481/95, stabilisce che l'Autorità emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e tipo di prestazione;
- l'articolo 2, comma 37, della legge 481/95 prevede che le determinazioni dell'Autorità di cui al comma 12, lettera h), costituiscono modifica o integrazione del regolamento di servizio predisposto dal soggetto esercente il servizio;
- l'articolo 21, commi 13 e 19, del decreto legge 201/11 ha trasferito all'Autorità "*le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici*", precisando che tali funzioni "*vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481*" e sopprimendo contestualmente l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua;
- l'articolo 2, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012 precisa le finalità che la regolazione del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione a usi misti civili e industriali (di seguito complessivamente indicato come: SII) deve perseguire, tra cui la tutela dei diritti e degli interessi degli utenti e la gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziario;
- l'articolo 3, comma 1, del citato d.P.C.M. 20 luglio 2012 descrive puntualmente

le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici trasferite *ex lege* all'Autorità;

- sono pervenuti all'Autorità segnalazioni e reclami degli utenti finali del SII nei confronti dei propri gestori, aventi ad oggetto diversi aspetti del rapporto di fornitura, tra cui l'avvio di procedure di morosità, fino alla sospensione della fornitura, in assenza di un adeguato preavviso all'utente e/o in presenza di reclami o richieste di chiarimento sulla fatturazione o di richieste di rateizzazione del pagamento a cui i gestori non avevano fornito riscontro; e che in alcuni casi tali procedure riguardavano forniture al servizio di categorie di utenza particolarmente sensibili, quali strutture di assistenza sanitaria;
- con la deliberazione 74/2012/R/IDR è stato avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari e per l'avvio delle attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici;
- con il documento per la consultazione 204/2012/R/IDR l'Autorità ha presentato i primi orientamenti in tema di regolazione tariffaria del servizio idrico, affrontando alcune problematiche, la cui soluzione è propedeutica a qualsiasi regime di regolazione del servizio; e che nel medesimo documento per la consultazione 204/2012/R/IDR sono stati altresì affrontati alcuni temi attinenti alla tutela del consumatore e alla qualità del servizio, evidenziando alcuni aspetti critici;
- alla consultazione di cui al precedente alinea hanno partecipato un numero elevato di soggetti portatori di interessi diversi, i cui contributi hanno evidenziato alcune problematiche diffuse nel rapporto utente-gestore del servizio, tra cui quelle legate al fenomeno della morosità.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- la sospensione della fornitura per morosità si ricollega al più generale istituto della eccezione di inadempimento, prevista dall'articolo 1460 del codice civile, che consente al contraente di rifiutarsi di adempiere alla propria prestazione laddove l'altro non adempia, o non offra di adempiere la propria, salva la contrarietà a buona fede; e che relativamente ai contratti di somministrazione l'articolo 1565 del codice civile stabilisce che: *“Se la parte che ha diritto alla somministrazione è inadempiente e l'inadempimento è di lieve entità, il somministrante non può sospendere l'esecuzione del contratto senza dare congruo preavviso”*;
- il d.P.C.M. 4 marzo 1996, nel definire i livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale prevede, tra l'altro, che:
 - il gestore, previa diffida a norma di legge, sospende l'erogazione in caso di morosità dell'utente e la riprende entro due giorni lavorativi dal pagamento ovvero a seguito di intervento dell'autorità competente;
 - il gestore assicura, in tempi da definire in convenzione, risposta scritta ai reclami degli utenti pervenuti per iscritto;
- il d.P.C.M. 29 aprile 1999, nella scheda relativa alla gestione del rapporto contrattuale, prevede, tra l'altro, che:
 - in caso di morosità è prevista la sospensione del servizio e che i gestori indicano i mezzi con cui l'utente è preavvisato e le modalità per evitare la sospensione; tale preavviso non può essere inferiore a 20 giorni;

- i gestori definiscono, nelle carte aziendali, una procedura di reclamo e che il gestore riferisce all'utente l'esito degli accertamenti compiuti e si impegna a fornire i tempi entro cui provvederà alla rimozione delle irregolarità riscontrate entro il termine di 30 giorni dalla presentazione del reclamo;
- i Regolamenti di servizio applicati dai diversi gestori, contengono previsioni differenziate sia in tema di conseguenze del ritardato o mancato pagamento e di procedure di morosità, sia in tema di diritto alla rateizzazione;
- la gestione della sospensione dell'erogazione del servizio idrico per morosità risulta particolarmente problematica nei casi in cui la disalimentazione, qualora adottata come misura di tutela del proprio credito da parte del gestore, possa pregiudicare la fruizione di un servizio che riveste carattere di essenzialità;
- la ricezione di bollette contenenti conguagli per consumi elevati, può dare luogo a difficoltà nel pagamento in un'unica soluzione; e che tali conguagli possono talvolta derivare dalla mancata raccolta del dato di misura o da circostanze non imputabili all'utente finale.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- l'Autorità ha approvato, con deliberazione 586/2012/R/IDR, la prima Direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato prevedendo, tra l'altro, che la bolletta informi l'utente finale circa le procedure previste dalle condizioni contrattuali in caso di morosità;
- l'Autorità ha approvato, con deliberazione 585/2012/R/IDR, il metodo tariffario transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013 e che, in sede di definizione del medesimo MTT, l'Autorità ha:
 - ritenuto che il tema della rischiosità del servizio debba essere affrontato in un contesto più ampio della sola metodologia tariffaria con regolazioni specifiche che allochino i costi ai soggetti che li generano e che, per questo, sia utile prevedere che, in prospettiva, altre regolazioni come quella relativa alla morosità o al deposito cauzionale possano concorrere in maniera sinergica alla risoluzione del problema;
 - ritenuto che, nell'ambito dei successivi affinamenti del quadro regolatorio, a fronte della identificazione e valorizzazione di altri parametri e meccanismi a copertura del rischio, in modo complementare possano essere contestualmente rivisti quelli utilizzati nella metodologia tariffaria transitoria, al fine di evitare duplicazioni di oneri per l'utente;
 - in tema di revisione e adeguamento delle convenzioni, stabilito che sono inefficaci le clausole contrattuali e gli atti che regolano i rapporti tra gestori e autorità competenti incompatibili con la deliberazione 585/2012/R/IDR, se non modificate nei termini ivi previsti;
- con deliberazione 86/2013/R/IDR, l'Autorità ha emanato la disciplina del deposito cauzionale, ritenendo, tra l'altro, che le eventuali forme di copertura dei rischi connessi alla non disalimentabilità di particolari categorie di utenza possano essere definite in sede di regolazione delle conseguenze della morosità e che l'individuazione e regolamentazione, a regime, delle utenze non disalimentabili richiede il coinvolgimento degli Enti d'ambito e delle altre istituzioni competenti.

RITENUTO CHE:

- pur non essendo in discussione il legittimo utilizzo, da parte del gestore, dei mezzi messi a disposizione dell'ordinamento in presenza di una perdurante morosità, occorre tenere conto che oggetto della fornitura è un "bene" la cui essenzialità è pacificamente riconosciuta e che pertanto occorre:
 - a) individuare misure atte a salvaguardare la fruibilità, per le utenze domestiche, di un minimo vitale del servizio,
 - b) assicurare una particolare protezione agli utenti finali nei casi in cui, per le loro particolari condizioni o caratteristiche, la mancata erogazione potrebbe comportare un pregiudizio per la salute;
 - c) assicurare che l'eventuale sospensione della fornitura avvenga in un quadro di regole certe, in cui l'utente finale sia adeguatamente informato dell'esistenza della morosità, della necessità di sanarla e delle conseguenze del perdurante inadempimento;
 - d) assicurare che il gestore abbia, a sua volta, adempiuto ai propri obblighi nei confronti dell'utente, compreso l'aver risposto in maniera motivata ad eventuali contestazioni sul servizio erogato;
 - e) assicurare che l'utente finale, in determinate fattispecie, possa far fronte al pagamento di bollette particolarmente elevate fruendo di piani di rateizzazione, secondo modalità non lasciate alla discrezionalità del gestore;
- sia pertanto necessario avviare un procedimento per l'adozione di provvedimenti in tema di definizione delle condizioni contrattuali obbligatorie per la gestione della morosità degli utenti finali del servizio idrico integrato, con efficacia su tutto il territorio nazionale;
- con riguardo alla particolare protezione agli utenti di cui alla lettera b) del precedente alinea, sussistano le condizioni di urgenza per stabilire che, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di cui al precedente alinea, i gestori non possano procedere alla sospensione del servizio delle utenze relative a attività di servizio pubblico, riconosciute dalle competenti autorità, di assistenza, tra cui ospedali, case di cura e di riposo, carceri e scuole, e che tale particolare tutela debba essere prevista almeno per i centri operativi in cui sono presenti degenti e/o ospiti, salvaguardando, a parità di costo riconosciuto, eventuali garanzie più estensive, già in uso presso i gestori, anche in relazione a ulteriori categorie di utenze non disalimentabili e/o alle quali sia garantito un minimo vitale del servizio;
- debbano essere altresì definite, con successivo provvedimento, le modalità che concorrano alla copertura, secondo meccanismi incentivanti, degli oneri sostenuti dai gestori relativi alla morosità degli utenti non disalimentabili, prevedendo, nel contempo, misure finalizzate al contenimento di tali oneri

DELIBERA

1. di avviare un procedimento per l'adozione di provvedimenti in tema di definizione delle condizioni contrattuali obbligatorie per la gestione della morosità degli utenti finali del servizio idrico integrato;

2. di individuare il responsabile del procedimento nel Capo dell'Ufficio Speciale Tariffe e Qualità dei Servizi Idrici, conferendo al medesimo mandato per l'acquisizione di tutte le informazioni e gli elementi di valutazione utili, nonché per lo svolgimento degli approfondimenti ritenuti necessari in relazione alle esigenze di conduzione e sviluppo del procedimento;
3. di rendere disponibili, qualora sia ritenuto opportuno in relazione allo sviluppo del procedimento, documenti per la consultazione contenenti schemi di provvedimenti in materia;
4. di fissare entro 180 giorni dalla pubblicazione del presente provvedimento il termine per la conclusione del procedimento;
5. di stabilire che, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di cui al punto 1, i gestori non possono procedere alla sospensione della fornitura delle utenze relative ad attività di servizio pubblico, riconosciute dalle competenti autorità, di assistenza, tra cui ospedali, case di cura e di riposo, carceri e scuole e che tale particolare tutela debba essere prevista almeno per i centri operativi in cui sono presenti degenti e/o ospiti, salvaguardando eventuali garanzie più estensive, già in uso presso i gestori, anche in relazione a ulteriori categorie di utenze non disalimentabili e/o alle quali sia garantito un minimo vitale del servizio;
6. di stabilire che le clausole contrattuali e gli atti che regolano i rapporti tra gestori e autorità competenti, incompatibili con il presente provvedimento, sono inefficaci a far data dell'entrata in vigore del presente provvedimento;
7. di estendere l'efficacia del presente provvedimento e degli atti conseguenti a tutte le gestioni del servizio idrico integrato, operanti sul territorio nazionale;
8. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.autorita.energia.it.

28 febbraio 2013

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni