

Osservazioni dell'ANEA al DCO 470/2017/R/idr dell'AEEGSI del 22 giugno 2017 “Bonus sociale idrico per la fornitura del Servizio Idrico Integrato agli utenti domestici economicamente disagiati - Inquadramento generale e primi orientamenti”

L'ANEA (Associazione Nazionale Enti e Autorità di Ambito) presenta le proprie osservazioni al documento per la consultazione 470/2017/R/idr dell'AEEGSI “Bonus sociale idrico per la fornitura del Servizio Idrico Integrato agli utenti domestici economicamente disagiati - Inquadramento generale e primi orientamenti”, di seguito DCO 470/2017.

Premessa

Di seguito vengono presentate alcune considerazioni generali e alcuni aspetti non richiamati all'interno degli spunti per la consultazione, per i dettagli si rimanda alle osservazioni ai singoli spunti per la consultazione.

In primo luogo, in coerenza con quanto previsto dal DPCM il bonus copre il corrispettivo che l'utente domestico residente in documentato stato di disagio economico-sociale deve pagare per il quantitativo minimo vitale determinato a tariffa agevolata, non prevedendo quindi sostegni per la quota fissa e per i servizi di fognatura e depurazione. Nella consapevolezza che si tratta di un sostegno che non va a coprire l'intera bolletta, se si analizza solo servizio acquedotto la possibilità di avere garantiti 50 litri/abitante/giorno dipende anche dal fatto di poter sostenere il costo relativo alla quota fissa.

In secondo luogo, come anche affermato dall'Autorità nel DCO 470/2017 e argomentato di seguito nelle osservazioni agli spunti per la consultazione, preme sottolineare l'importanza di implementare un sistema che non comporti eccessive complicazioni per tutti i soggetti coinvolti (utenti, gestori ed EGA).

Inoltre, un ulteriore aspetto da prendere in considerazione è la costruzione di un adeguato sistema di comunicazione all'utenza, sia per quanto riguarda la presenza del bonus che relativamente alle condizioni e modalità di erogazione, poiché un importante obiettivo dovrebbe essere anche quello di riuscire a raggiungere tutti i potenziali destinatari.

Infine, relativamente ai soggetti coinvolti nelle modalità di erogazione, nel caso di coinvolgimento della CSEA per la gestione delle compensazioni, è necessario chiarire che cosa si intenda per l'attività di validazione dei dati da parte degli EGA.

Introduzione

Q1. Si condivide l'elenco delle finalità e degli obiettivi da considerare per sviluppare l'intervento regolatorio dell'Autorità in materia di bonus sociale idrico? Si evidenzino ulteriori obiettivi da considerare.

Si condivide tale elenco.

Quadro normativo di riferimento

Q2. Si ritiene esaustiva la ricostruzione del quadro normativo di riferimento?

Nella ricostruzione del quadro di riferimento, nelle more di eventuali ulteriori interventi, per completezza e organicità sarebbe opportuno inserire anche le disposizioni fino adesso prodotte dall'Autorità in materia di agevolazioni (ad esempio quelle contenute all'interno della Delibera 664/2015/R/idr, in particolare relativamente al FONI).

Bonus elettrico e gas: le modalità applicative dei meccanismi di compensazione**Q3. Si ritiene che nella ricostruzione delle modalità applicative dei meccanismi di compensazione della spesa sostenuta per i servizi energetici vi siano elementi che potrebbero essere utilmente mutuati per sviluppare l'intervento regolatorio dell'Autorità in materia di bonus sociale idrico? Motivare la risposta.**

I meccanismi di compensazione della spesa sostenuta per i servizi energetici, potrebbero trovare applicazione anche al settore idrico nel caso in cui si decida di optare per un sistema omogeneo su base nazionale, opzione per la quale vi potrebbero essere però criticità per il settore idrico (cfr. Q12). Inoltre tali meccanismi presuppongono che non vi siano ulteriori fonti da cui attingere per poter finanziare le agevolazioni, sia attivate su base locale che su base nazionale, (mentre nell'idrico si pensi ad esempio al FONI destinato ad agevolazioni tariffarie). Nel caso in cui quindi si decidesse di optare per la soluzione di mutuare i meccanismi già implementati per i settori energetici, sarebbe necessario tenere in considerazione gli elementi esistenti sopra citati.

Relativamente all'implementazione del meccanismo di compensazione deve essere tenuto conto anche della metodologia di quantificazione del bonus. Infatti riguardo ai bonus collegati al disagio economico, per entrambi i settori energetici si tratta di una somma fissa proporzionata al numero dei componenti familiari (con una ulteriore specificazione per il settore gas in base alla fornitura e alla zona climatica di appartenenza). Per il SII si tratterebbe invece di quote differenziate in base alla spesa che gli utenti sostengono nei diversi territori per coprire i consumi rientranti nella fascia agevolata.

Il bonus sociale idrico: una rassegna delle esperienze**Q4. Si condivide la ricostruzione operata in merito alle tipologie di agevolazioni riconosciute agli utenti a basso reddito?**

Si condivide tale ricostruzione pur evidenziandosi che, in questi casi, l'inserimento di una tabella riepilogativa dei casi esaminati nonché dei relativi riferimenti normativi sarebbe utile per un confronto partecipativo.

Q5. Si è a conoscenza di ulteriori casi applicativi che possano risultare utili nello sviluppare l'intervento regolatorio in materia di bonus sociale idrico?

Non vi sono osservazioni in merito.

Individuazione dei beneficiari**Q6. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di ricorrere ai medesimi criteri già previsti per il settore elettrico e gas per individuare le condizioni di disagio economico sociale che consentono di accedere al bonus sociale idrico?**

Si condivide tale orientamento in un'ottica di omogeneità e semplificazione. Si rende però necessario approfondire come coordinare questa impostazione con la possibilità di prevedere a livello locale delle condizioni migliorative.

Q7. Si ritiene che tenuto conto delle specificità del settore idrico possano esservi ulteriori elementi da considerare per l'individuazione delle condizioni di disagio economico sociale? Motivare la risposta

Le specificità da tenere in considerazione sono sostanzialmente due:

- a differenza del settore elettrico e di quello del gas per cui si ha un'utenza per ogni nucleo familiare, nell'idrico non vi è sempre coincidenza e univocità tra il nucleo familiare e il codice utenza, come nel caso delle utenze condominiali;
- nel settore idrico non è detto che l'utente abbia sempre la fornitura dei tre servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, ossia sia un utente del Servizio Idrico Integrato. In molti casi sono ancora presenti utenti che hanno solo l'acquedotto, oppure solo fognatura e depurazione; questa particolarità potrebbe escludere alcuni utenti dal beneficio del bonus idrico.

Quantificazione del bonus sociale idrico

Q8. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di massimizzare l'efficacia del bonus sociale idrico prevedendo una tariffa agevolata che, seppur inferiore alla tariffa base, non si discosti da questa in modo significativo? Oppure si ritiene preferibile la previsione di una tariffa agevolata T_a^n di importo più contenuto, con una generalizzata diffusione (fra la totalità degli utenti domestici) dei benefici derivanti dal sistema di agevolazioni prospettato?

Premesso che per capire l'effetto delle due ipotesi prospettate sarebbe necessario effettuare delle simulazioni (anche solo su un campione) – nel caso in cui fossero già state realizzate dall'Autorità sarebbe utile che ne fossero condivisi i risultati- è possibile comunque effettuare le considerazioni riportate di seguito.

Nel caso di una tariffa agevolata di importo molto più contenuto rispetto alla tariffa base, si avrebbe un minor effetto redistributivo dell'onere delle agevolazioni su tutti gli utenti. Inoltre, in presenza di un elevato scarto tra la tariffa agevolata e quella base (e la prima eccedenza), gli utenti in stato di disagio economico potrebbero incontrare delle difficoltà a sostenere la spesa relativa ai consumi non coperti dal bonus.

In linea generale si condivide dunque l'orientamento di prevedere uno strumento che sia di reale sostegno alle utenze disagiate. Si ritiene che tale obiettivo possa essere efficacemente perseguito prevedendo una tariffa agevolata T_a più vicina alla tariffa base T_b . Senz'altro è da scongiurare la possibilità che siano fissate a livello di ambito tariffe agevolate pari a zero, in questo modo si creerebbe paradossalmente un sistema di agevolazioni tariffarie di carattere universale a prescindere dalla condizione di disagio.

Q9. Si condivide l'orientamento dell'Autorità relativo alle modalità di determinazione dell'agevolazione da riconoscere alle utenze in documentato stato di disagio economico sociale? Motivare la risposta.

L'orientamento proposto dall'Autorità in linea generale è coerente con quanto previsto all'interno del DPCM.

Q10. In considerazione delle criticità applicative segnalate dagli operatori in relazione all'adozione di una tariffa pro capite, quali soluzioni si prospettano per garantire l'applicazione della normativa vigente?

Per superare le criticità operative derivanti dall'implementazione di una tariffa pro capite, potrebbe essere utilizzato il seguente metodo in un'ottica di semplificazione. Potrebbe essere prevista una tariffa agevolata con un dimensionamento degli scaglioni in base alla composizione media del nucleo familiare, eventualmente anche prevedendo una differenziazione in base a macro aree (Nord, Centro, Sud e Isole), analogamente a quanto previsto nelle metodologie tariffarie per il riconoscimento parametrico dei costi di morosità. Nel caso in cui il nucleo familiare abbia una composizione uguale o inferiore a quella media, nella corresponsione del bonus si tratterebbe semplicemente di coprire la parte di quota agevolata, mentre nel caso in cui il numero dei componenti del nucleo familiare sia superiore, si tratterebbe di corrispondere oltre che alla quota parte di tariffa agevolata anche il differenziale pagato per i metri cubi che sono rientrati nel consumo relativo alla tariffa base. Tale differenziale potrebbe non essere consistente se in coerenza con quanto evidenziato allo spunto per la consultazione Q8, venga prevista una tariffa agevolata T_a più vicina alla tariffa base T_b , per poter garantire un maggior sostegno alle utenze disagiate.

Q11. Si condivide l'orientamento relativo al mantenimento di eventuali condizioni migliorative il cui costo sarà sostenuto dalla comunità locale?

Si condivide tale orientamento, rinviando le considerazioni in merito alle modalità di sostenimento dei costi a quanto osservato al punto Q12, e si suggerisce all'Autorità di prevedere la possibilità da parte degli EGA di contemplare condizioni migliorative indipendentemente dal fatto che queste fossero o meno già previste.

Q12. Quale meccanismo perequativo si ritiene possa essere implementato per assicurare la copertura dell'onere derivante dal riconoscimento dell'agevolazione agli utenti disagiati? Motivare la risposta.

I meccanismi perequativi prospettati dall'AEEGSI sono di due tipi:

- su base locale gestito dagli stessi gestori;
- su base nazionale mediante l'introduzione di una componente tariffaria aggiuntiva (UI3) che alimenti un apposito conto presso la CSEA.

La valutazione di quale meccanismo utilizzare deve essere fatta a sistema con anche la possibilità di poter applicare condizioni migliorative a livello locale.

Si osserva in generale che il meccanismo prospettato dall'Autorità di prevedere la copertura attraverso la componente UI3, non collocandosi in un settore esentabile da differenziazioni, piuttosto che condurre all'omogeneizzazione e alla standardizzazione minima del settore, potrebbe accentuare gli effetti distorsivi del sistema, con interferenza con la governance locale sulla quale grava la responsabilità contrattuale e politica del servizio. Inoltre con meccanismi come questi, si allontanerebbero le leve gestionali dai territori. In generale, la sostenibilità dei livelli migliorativi del servizio (compresi quelli relativi al bonus idrico) è variabile a seconda della asimmetria regolatoria dei territori e del livello di responsabilità che la governance locale è in grado di assumersi. Diverso è il caso in cui si prevedano componenti tariffarie che esplicitamente abbiano la finalità strettamente perequativa sul territorio nazionale (che peraltro non è fra quelle indicate dall'AEEGSI- cfr.Q1).

Si osserva in particolare che il meccanismo prospettato dall'Autorità di copertura attraverso una componente tariffaria aggiuntiva (UI3) potrebbe fare emergere le seguenti criticità:

- creerebbe importanti fenomeni di sussidiazione incrociata sovrambito dato che la condizione di disagio economico non è distribuita in modo omogeneo sul territorio nazionale concentrandosi ad oggi principalmente nelle Regioni del sud di Italia e nelle Isole;
- creerebbe fenomeni di deresponsabilizzazione delle scelte locali nella definizione del livello di agevolazione tariffaria; infatti, a regime non si avrebbe corrispondenza tra il soggetto che definisce il livello della tariffa agevolata (cui sarebbe agganciato il bonus idrico), compito delegato a livello di ATO, e il soggetto finanziatore, ossia la CSEA;
- si creerebbero due sistemi di agevolazioni tariffarie con due diverse modalità di finanziamento più difficile da gestire e da comprendere anche da parte dell'utente che sarebbe gravato di maggiori compiti dovendo seguire due diverse procedure per accedere alle agevolazioni del settore idrico, la procedura nazionale CSEA e la procedura locale definita al livello di ATO con criteri diversi.

Per evitare sussidiazioni distorsive tra i diversi territori, il finanziamento del bonus dovrebbe essere a livello prevalentemente locale, dal momento che sembra spettare all'EGA il compito di stabilirne l'entità nonché implementarne e garantirne il funzionamento.

Q13. Si condivide l'ipotesi prospettata di demandare agli Enti di governo dell'Ambito la valutazione riguardo la possibilità di continuare ad applicare le misure di agevolazione esistenti? Motivare la risposta.

Si condivide tale ipotesi nell'ottica di poter maggiormente adattarsi alle peculiarità dei diversi territori. Nel caso in cui si decida di percorrere tale strada, è necessario però disciplinare come si raccordano le previsioni a livello nazionale con quelle locali, in un'ottica di semplificazione (sia per i soggetti che devono accedere a tale misura che per i gestori stessi), in modo particolare poi se le prime rappresentano una sorta di condizioni minime, mentre le seconde presentano delle caratteristiche migliorative.

Q14. Si ritiene condivisibile l'ipotesi di attivare contestualmente i due meccanismi perequativi prospettati? Motivare la risposta.

Per attivare contestualmente entrambi i meccanismi perequativi è necessario però prevedere anche le modalità di coordinamento tra i due.

Si introdurrebbe un livello di complessità maggiore a livello locale poco comprensibile dagli utenti che si troverebbero a dover presentare due richieste distinte una per il Bonus idrico, con determinati requisiti, l'altra per l'agevolazione prevista a livello territoriale basata su altri requisiti.

Modalità applicative per l'erogazione del bonus sociale idrico

Q15. Si condivide l'orientamento volto a consentire all'utente di produrre una documentazione diversa dall'attestazione ISEE qualora tale documentazione sia comunque conseguita per un ISEE inferiore o uguale a quello definito come soglia per il bonus sociale idrico? Se no per quali motivi?

In un'ottica di semplificazione e di omogeneità di applicazione, sarebbe forse opportuno limitare le possibili documentazioni da produrre, visto anche che alcune tra quelle proposte necessitano comunque dell'ISEE per essere rilasciate.

Q16. Quali altri documenti oltre a quelli individuati possono consentire di attestare che l'indicatore ISEE rispetta la soglia prevista per l'accesso all'agevolazione?

Non vi sono osservazioni in merito.

Q12.-bis Si condivide l'orientamento di consentire che il contratto di fornitura oggetto di agevolazione possa essere intestato ad uno qualunque dei componenti del nucleo familiare e non al solo intestatario della attestazione ISEE? Se no, per quali motivazioni?

Si condivide tale impostazione, con l'accortezza di effettuare tutti i controlli che permettano di garantire che non si verifichi una doppia erogazione dei bonus (ad esempio prevedendo la certificazione dello stato di famiglia).

Q 13.-bis Si individuano modalità diverse da quelle rappresentate per il riconoscimento dell'agevolazione alle utenze indirette? Motivare la risposta.

Per il riconoscimento dell'agevolazione alle utenze indirette, AEEGSI prospetta l'esclusione del coinvolgimento diretto degli amministratori di condominio. Da un lato, pur ritenendo molto importante la finalità che sta dietro a tale impostazione di garantire il maggior livello di riservatezza, vi potrebbero però essere delle criticità, ad esempio nel caso in cui l'assegno o il bonifico erogati all'utente che si trova in condizione di disagio, poi non vengano effettivamente utilizzati per saldare la posizione relativa alla fornitura idrica. Dall'altro l'esclusione degli amministratori di condominio, potrebbe evitare che vi siano distorsioni nell'erogazione del bonus in fase di ripartizione dei consumi condominiali.

Q17. Si condivide l'orientamento che prevede che l'ammissione al bonus sociale idrico e la sua erogazione sia in capo al gestore del sistema idrico integrato? Se no per quali motivi?

Si condivide tale orientamento.

Q18. Si ritiene che ci possano essere sinergie ulteriori rispetto a quelle già individuate con SGAt e nella fase di ammissione della domanda? Se sì quali?

Non vi sono osservazioni in merito.

Q19. Si concorda con una erogazione del bonus sociale idrico in bolletta per gli utenti diretti con il metodo del pro-die?

Si concorda con tale modalità, poiché maggiormente coerente con l'impostazione del DPCM che prevede 50 litri/abitante/giorno.

Q20. Si ritiene opportuno prevedere che in caso di agevolazioni di limitata entità possa essere prevista in alternativa una erogazione in bolletta in una o due rate?

Si condivide tale alternativa in un'ottica di semplificazione.

Q21. Con riferimento agli utenti indiretti (condominiali) si ritiene che vi siano modalità che possono essere adottate dall'Autorità per tutto il territorio nazionale (es. bonifico postale) o è preferibile che ogni gestore proponga all'utente proprie modalità alternative per la corresponsione del bonus?

Per quanto riguarda le utenze indirette, sarebbe utile prevedere più modalità di erogazione per permettere maggiore flessibilità.