

Osservazioni dell'ANEA al DCO 603/2017/R/idr dell'AEEGSI del 3 agosto 2017 “Direttive per l'adozione di procedure per il contenimento della morosità nel servizio idrico integrato - Inquadramento generale e primi orientamenti”

L'ANEA (Associazione Nazionale Enti e Autorità di Ambito) presenta le proprie osservazioni al documento per la consultazione 603/2017/R/IDR dell'AEEGSI, “Direttive per l'adozione di procedure per il contenimento della morosità nel servizio idrico integrato - Inquadramento generale e primi orientamenti” di seguito DCO 603/2017.

Premessa

Di seguito vengono presentate alcune considerazioni generali e sollevati alcuni temi non riconducibili ai singoli spunti per la consultazione.

In generale si apprezza l'impostazione generale presentata dall'Autorità, anche se per poter effettuare una valutazione della disciplina della morosità, come viene anche specificato nel DCO, questa dovrà necessariamente essere considerata a sistema non solo con quella relativa all'articolazione tariffaria e al bonus idrico, ma anche con la metodologia tariffaria. Inoltre, nell'ottica anche del perseguimento dell'obiettivo dell'Autorità di ridurre gli oneri a carico dei “buoni pagatori” si evidenzia la necessità di:

- prevedere procedure particolari per i casi di morosità incolpevole e da sovraindebitamento;
- prevedere degli strumenti che incentivino i gestori al recupero dei crediti (in un'ottica di valutazione costi-benefici);
- prevedere meccanismi che abbiano effetti sul riconoscimento parametrico della morosità previsto all'interno della metodologia tariffaria, senza però diminuire l'efficacia degli strumenti di cui al punto precedente (si pensi ad esempio al caso in cui il gestore riesca a recuperare le somme dovute all'interno di un arco temporale superiore a 24 mesi oppure decida di effettuare operazioni di “cessioni del credito *pro soluto*”).

Inoltre relativamente alla procedura di gestione della morosità sarebbe opportuno strutturarla in modo tale che le tempistiche siano coerenti con la possibilità di effettuare un primo sollecito bonario antecedente alla comunicazione dell'eventuale messa in mora e di prevedere, ove possibile, la limitazione della fornitura prima della sospensione della stessa.

Di seguito vengono riportate le osservazioni ai singoli spunti per la consultazione.

Introduzione

Q1. Si ritiene esaustiva la ricostruzione del quadro normativo di riferimento?

Per completezza in merito alla disciplina sui condomini, potrebbero essere inseriti gli articoli 1117 e 1117-bis del Codice Civile.

Q2. Si segnalino eventuali prassi attualmente in uso per la gestione delle procedure di costituzione in mora e sospensione della fornitura che possano risultare utili nello sviluppare l'intervento regolatorio in materia.

Non vi sono osservazioni in merito.

Q3. Si ritengono esaustivi gli obiettivi individuati dall'Autorità al fine di sviluppare l'intervento regolatorio in materia di misure per il contenimento della morosità? Si evidenzino ulteriori obiettivi da considerare.

Gli obiettivi si ritengono esaustivi, anche se per il perseguimento di alcuni sarebbe necessario approfondire alcuni aspetti non sviluppati all'interno del presente DCO (come ad esempio le implicazioni a livello tariffario).

Procedure di messa in mora e sospensione della fornitura

Q4. Si condivide l'orientamento dell'Autorità per quanto attiene all'individuazione delle modalità e delle tempistiche per attuare la sospensione della fornitura alle utenze morose?

Relativamente alle tempistiche della procedura di costituzione in mora, si rilevano delle incongruenze tra quanto proposto al punto 2.10 e al punto 2.11. Si condivide comunque l'impostazione di differenziarle in base alle modalità di comunicazione (pec o raccomandata) al fine di poter garantire a tutti gli utenti lo stesso arco temporale per poter adempiere. Si suggerisce però di effettuare una valutazione relativamente al fatto che questa previsione possa appesantire le modalità di gestione di tale procedura.

Per limitare le problematiche derivanti da casi di ritardo nella consegna della bolletta, minimizzando quindi gli eventuali casi di contenzioso con l'utenza, potrebbe essere opportuno estendere da 20 (come previsto all'interno della RQSII) a 30 giorni dall'emissione il termine minimo per la scadenza della bolletta.

Si ritiene poi opportuno incentivare il gestore ad effettuare almeno un primo avviso bonario, invece di lasciarlo come semplice facoltà al gestore stesso. Ad esempio potrebbe essere previsto per il gestore l'obbligo di inviare il sollecito bonario ad almeno una certa percentuale di utenti utilizzando gli strumenti di comunicazione previsti nel TIMSII.

Q5. Si ritiene che gli elementi informativi da riportare nella comunicazione di costituzione in mora siano stati esaustivamente individuati? Motivare la risposta.

Si ritiene che gli elementi siano stati esaustivamente individuati. Inoltre si valuta positivamente la previsione da parte dell'Autorità relativa all'invio unitamente alla comunicazione di costituzione in mora anche del duplicato della fattura non pagata.

Si ritiene poi opportuno che venga specificato l'intervallo temporale decorso il quale il gestore può procedere con la comunicazione di costituzione in mora. In coerenza con quanto osservato allo spunto per la consultazione Q4, tale intervallo temporale dovrebbe essere stabilito in modo tale da permettere di effettuare un primo avviso bonario.

Q6. Si ritiene congruo il termine previsto per il preavviso di sospensione della fornitura? Si condivide, in particolare, l'orientamento dell'Autorità volto a incrementare il preavviso di

sospensione rispetto ai venti giorni previsti dal d.P.C.M. 29 aprile 1999? Motivare la risposta.

Si condivide l'impostazione prospettata dall'Autorità, per fornire un adeguato intervallo temporale per adempiere e per contenere le criticità legate ad eventuali ritardi nel recapito delle bollette. In merito alle problematiche sulle tempistiche si veda i commenti al punto Q4.

Q7. Si ritiene che prima della sospensione della fornitura per le sole utenze domestiche residenti possa essere prevista la riduzione della portata della fornitura? Quali difficoltà di tipo tecnico potrebbero rendere inefficace l'intervento del gestore? Motivare la risposta.

La limitazione di flusso costituisce una prescrizione già presente in alcuni regolamenti di fornitura: è rilevante considerare la fattibilità tecnica al fine dell'efficacia dello strumento verso chi è effettivamente moroso oltre a considerare le caratteristiche dell'utenza con particolare attenzione alle utenze condominiali. In altre parole, l'implementazione della riduzione di portata della fornitura dovrebbe comunque consentire di aver accesso a 50 litri/abitante/giorno e questo implica quindi che il gestore sia in possesso delle informazioni relative alla numerosità dei componenti del nucleo sotteso alla singola utenza. Inoltre nel caso di utenze condominiali lo strumento della sospensione della fornitura potrebbe non essere efficace o presentare delle criticità: ad esempio nel caso di presenza di autoclave oppure in merito al dimensionamento del quantitativo erogato (per garantire la fornitura di 50 litri/abitante/giorno ai piani più alti potrebbe essere necessario dimensionare maggiormente il quantitativo erogato, rendendo quindi inefficace tale misura per i soggetti residenti ai piani più bassi).

Q8. Quali misure alternative o complementari alla sospensione della fornitura o alla riduzione di portata si ritiene possano essere utilmente implementate? Motivare la risposta.

Soprattutto per le utenze condominiali, considerando le difficoltà tecniche ed i rapporti contrattuali in essere sarebbe opportuno prevedere un contatto diretto da parte del gestore con i singoli condomini, soprattutto nel caso di mancato riscontro da parte dell'amministratore o del suo delegato (ad esempio affiggendo una comunicazione negli spazi condominiali o attraverso l'inserimento di una comunicazione scritta ai singoli condomini nelle casette della posta).

Q9. Si condivide la proposta dell'Autorità volta ad evitare la sospensione della fornitura nei casi di cui al precedente punto 2.16? Si ritiene che, al fine di assicurare all'utente finale la più ampia forma di tutela, debbano essere considerate ulteriori casistiche? Motivare la risposta.

Si condivide la proposta dell'Autorità relativamente a quanto previsto al punto 2.16. Si ritiene però opportuno ampliare le casistiche a tutti i reclami riguardanti consumi e importi (ad esempio nel caso in cui vengano fatturate tutte le attività del SII, ma in realtà l'utente non usufruisca di alcune di esse).

Si pone poi all'attenzione dell'Autorità quanto indicato al punto 2.15: pur nell'ottica di dare applicazione attraverso un'interpretazione letterale a quanto previsto nei DPCM del 13 ottobre 2016 (tariffa sociale del SII) e DPCM del 29 agosto 2016 (disposizioni in materia di contenimento della morosità nel SII), tale previsione rischierebbe di limitare molto l'incentivo a saldare le proprie posizioni da parte degli utenti morosi.

Infine si condivide l'ipotesi prospettata da parte dell'Autorità di prevedere di estendere le casistiche di esenzione dall'interruzione di fornitura per quelle utenze morose che versano in condizioni di disagio economico (se correttamente interpretato il punto 2.18 che dovrebbe essere rettificato in tal senso inserendo una negazione alla fine del periodo).

Q10. Si condivide l'ipotesi di prevedere un indennizzo specifico a favore dell'utente finale nei casi di erronea costituzione in mora, mancato rispetto da parte del gestore delle tempistiche previste nell'ambito della costituzione in mora o di mancato invio della comunicazione di costituzione in mora prima della sospensione? Motivare la risposta. In caso di risposta affermativa quale si ritiene possa essere l'ammontare dell'indennizzo da erogare?

Si condivide tale ipotesi. In merito alla quantificazione di tale indennizzo, si ritiene opportuno che non venga prevista progressività, ma che venga individuato un importo fisso commisurato alla rilevanza di tale inadempienza nei confronti dell'utenza.

Q11. Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito all'applicazione di interessi di mora maggiorati qualora l'utente non effettui il pagamento della bolletta entro la scadenza prevista? Motivare la risposta.

Si condivide tale orientamento. Potrebbe anche essere introdotta una sorta di progressività nella maggiorazione del tasso di riferimento su base annua fissato dalla BCE (eventualmente prevedendo un primo range temporale a cui si applica la maggiorazione prospettata dall'Autorità e un successivo a cui si applica una maggiorazione ulteriore). Nell'implementazione di tale ipotesi sarebbe però necessario valutare a chi applicare effettivamente tale ulteriore maggiorazione, ad esempio escludendo i casi di morosità incolpevole.

Q12. Si condivide l'orientamento dell'Autorità volto ad integrare alcuni aspetti dell'attuale disciplina in merito alle procedure di riattivazione della fornitura sospesa per morosità? Motivare la risposta.

Si condivide tale orientamento poiché in linea con quanto previsto all'interno della RQSII.

Q13. Si ritiene che le tempistiche proposte per la riattivazione della fornitura sospesa siano state correttamente individuate con riferimento al caso del venir meno della messa in mora? Motivare la risposta.

Si condivide tale orientamento poiché in linea con quanto previsto all'interno della RQSII.

Q14. Si condivide l'orientamento che l'Autorità intende adottare in materia di morosità pregressa? Quali strumenti possono essere introdotti per garantire l'attivazione della fornitura all'utente estraneo al precedente debitore? Motivare la risposta.

Si condivide tale orientamento poiché in linea con quanto previsto all'interno della RQSII.

Q15. Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alla gestione della morosità nel caso di utenze condominiali? Motivare la risposta. - Q16. Si ritiene opportuno individuare ulteriori strumenti e/o procedure volte a contenere i comportamenti opportunistici di tali utenze? Motivare la risposta.

Per quanto riguarda le utenze condominiali, non è chiaro se si applichino le stesse procedure previste per le utenze singole, in altre parole se l'orientamento dell'Autorità sia quello di prevedere anche per queste l'ipotesi di sospensione della fornitura oppure procedure particolari che riguardino la limitazione della stessa. Relativamente alla comunicazione della

messa in mora poi sarebbe opportuno mettere in atto delle modalità di comunicazione all'intero condominio, attraverso ad esempio il cassetinaggio o l'affissione di un'informativa all'interno delle parti comuni.

Per quanto riguarda poi il tema dell'escussione del debito, si riportano di seguito alcune considerazioni dal punto di vista giuridico. In base alla sentenza delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione n°9148 del 08/04/2008, viene ribaltata l'impostazione precedente, affermando la parziarietà delle obbligazioni dei singoli condomini a fronte delle obbligazioni contratte dall'amministratore nell'interesse del condominio.

La solidarietà passiva presuppone alcuni requisiti:

- la pluralità di debitori;
- l'unicità della causa dell'obbligazione;
- l'unicità della prestazione dovuta.

Nell'ipotesi di contratti stipulati dall'amministratore per conto del condominio, non ci sono problemi per i primi due requisiti; è il terzo che appare più discutibile. La prestazione è unica se è indivisibile: "l'indivisibilità consiste nel modo di essere" di una certa cosa. Se invece l'obbligazione è divisibile, non si applicano gli artt. 1292 e 1294 Cod. Civ. (solidarietà), ma l'art. 1314 Cod. Civ. (divisibilità). Con riferimento specifico ai condomini, a prescindere dalla loro configurazione (enti di gestione, gruppi organizzati non personificati, o altro), la prestazione che, dal lato del creditore, è sicuramente unica ed indivisibile (perché fornita a tutto il condominio), dal lato del debitore, consistendo in una somma di denaro, pur essendo comune, è "naturalisticamente divisibile". Pertanto, il terzo requisito manca. Non c'è nessuna norma che stabilisce espressamente che le obbligazioni dei condomini sono solidali; anzi, l'art. 1123 Cod. Civ. prevede la suddivisione delle spese "in misura proporzionale al valore della proprietà di ciascuno", cioè il criterio della parziarietà. Siccome *lex specialis derogat legi generali*, la norma speciale (art. 1123, dedicato in modo specifico ai condomini) prevale sulla norma generale (l'art. 1292 o l'art. 1294, dedicati a qualsiasi obbligazione). Le obbligazioni dei singoli condomini sono *obligationes propter rem*, "in quanto connesse con la titolarità del diritto reale sulle parti comuni", e sono naturalisticamente divisibili *ex parte debitoris*: quindi, prevale la loro "struttura intrinsecamente parziaria", legata alle tabelle millesimali. L'art. 1123 Cod. Civ., che afferma la parziarietà, non distingue il profilo interno da quello esterno: l'obbligazione è parziaria sia fra i singoli condomini (profilo interno), che nei confronti del soggetto terzo creditore (profilo esterno). In conclusione, anche per "esigenze di giustizia sostanziale", il creditore, dopo avere conseguito nel processo "la condanna dell'amministratore, quale rappresentante dei condomini, può procedere all'esecuzione individualmente nei confronti dei singoli, secondo la quota di ciascuno".

L'indirizzo giurisprudenziale citato, che è antecedente alla riforma del condominio di cui alla Legge 11 Dicembre 2012, n°220, è stato sostanzialmente confermato da altre sentenze successive alla suddetta riforma: pertanto, è da considerarsi pienamente valido anche oggi.

Nel quadro così delineato, la Legge 11 Dicembre 2012, n°220 ha inserito due norme:

- l'obbligo dell'amministratore del condominio di comunicare ai creditori insoddisfatti "i dati dei condomini morosi" (art. 63- I comma- disp. att. Cod. Civ.);
- la facoltà dei creditori di agire nei confronti dei condomini in regola con i pagamenti soltanto dopo l'escussione (cioè l'esecuzione forzata) nei riguardi di quelli morosi (art. 63- II comma- disp. att. Cod. Civ.).

Di conseguenza è necessario prevedere dei meccanismi procedurali, che rendano compatibile la parziarietà delle obbligazioni dei singoli condomini (affermata dalla giurisprudenza) con il sistema di “responsabilità sussidiaria” (introdotto dal legislatore), facendo “emergere” i nominativi dei condomini morosi in modo che i gestori attivino le procedure di escussione (se non anche le altre procedure di recupero dei crediti) verso gli utenti indicati. Solo in caso di inefficacia di tali procedure i gestori potrebbero poi rivalersi sugli altri condomini.

Individuazione delle utenze morose non disalimentabili

Q17. Si condivide l'orientamento dell'Autorità relativamente ai criteri da utilizzarsi per l'identificazione delle categorie di utenze non disalimentabili riconducibili ad attività di servizio pubblico?

Si condivide tale orientamento in merito ad attività di pubblico servizio. Potrebbe essere opportuno, in analogia con il servizio elettrico, prevedere che le utenze con documentato stato medico che richiede un maggiore utilizzo di acqua non siano disalimentabili.

Più in generale, si ritiene comunque opportuno prevedere all'interno della categoria delle utenze non disalimentabili quelle in documentato stato di disagio economico-sociale. Si pone poi all'attenzione dell'Autorità le criticità derivanti dal venire meno dell'incentivo a saldare la propria posizione con il gestore nel caso in cui si garantiscano 50 litri/abitante/giorno indistintamente a tutte le utenze morose

Q18. Si condivide l'individuazione delle utenze non disalimentabili di cui al precedente punto 3.12? Quali si ritiene possano essere le “ulteriori utenze pubbliche” non disalimentabili? Motivare la risposta.

Si condivide quanto disposto al punto 3.12. In merito alle “ulteriori utenze pubbliche” si ritiene opportuno che l'Autorità fornisca degli specifici criteri per individuarle.

Più in generale relativamente alla categoria di utenze morose non disalimentabili, si pone all'attenzione dell'Autorità l'eventualità di inserire anche quei soggetti che si trovano temporaneamente in situazione di disagio economico-sociale, anche in base alla segnalazione dell'ente territorialmente competente.

Q19. Tenuto conto delle specificità del servizio idrico, quali ulteriori criteri si ritiene possano essere presi a riferimento al fine di individuare tassativamente le categorie di utenza non disalimentabili riconducibili ad attività di servizio pubblico?

Non vi sono osservazioni in merito.

Q20. Quali interventi si ritiene possano essere implementati al fine di contrastare il fenomeno delle utenze non disalimentabili per motivi tecnici (utenze non accessibili)? Motivare la risposta.

Nel processo di sostituzione contatori potrebbe essere previsto, se possibile, di spostare il contatore in modo da renderlo accessibile.

Misure in materia di rateizzazione dei pagamenti

Q21. Si condivide l'orientamento dell'Autorità volto a integrare l'applicazione della disciplina recata dalla deliberazione 655/2015/R/IDR in tema di rateizzazione per le utenze morose? Motivare la risposta.

Si condivide tale orientamento in un'ottica di tutela dell'utenza.

Q22. Si condivide l'orientamento dell'Autorità volto ad integrare gli aspetti di qualità contrattuale del servizio relativi alla rateizzazione dei pagamenti?

Si condivide tale orientamento in un'ottica di tutela dell'utenza.

Q23. Si condivide, in particolare, la proposta dell'Autorità di introdurre un periodo minimo di rateizzazione, al fine di consentire al gestore una congrua tempistica per il rientro della morosità tutelando al tempo stesso l'utente finale? Quale potrebbe essere tale periodo minimo? Motivare la risposta.

Si condivide tale impostazione.

Q24. Si ritiene vi siano ulteriori elementi meritevoli di approfondimento utili a sviluppare l'intervento regolatorio in materia? Motivare la risposta.

Si ritiene opportuno valutare l'introduzione di esenzione dagli interessi di rateizzazione per gli utenti in documentato stato di disagio economico-sociale, eventualmente anche dietro segnalazione degli enti territorialmente competenti.

Q25. Si condivide l'orientamento dell'Autorità volto a prevedere un periodo minimo di rateizzazione pari a 18 mesi al fine di consentire al gestore di reintegrare il deposito cauzionale escusso? Motivare la risposta.

Si condivide tale orientamento.

Misure in materia di modalità e periodicità di fatturazione

Q26. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di prevedere, in primo luogo, l'applicazione della disciplina recata dalla deliberazione 655/2015/R/IDR in tema di fatturazione per le utenze morose?

Si condivide tale orientamento.

Q27. Si condivide in particolare l'orientamento volto all'introduzione di un periodo minimo di fatturazione pari a un mese? Motivare la risposta.

Si condivide tale orientamento.

Q28. Si condivide l'orientamento dell'Autorità di estendere il termine di pagamento di cui all'articolo 40 del RQSII per le utenze della pubblica amministrazione?

Si condivide tale orientamento poiché in linea con le procedure di tali tipologie di utenza.

Q29. Si ritiene vi siano ulteriori elementi meritevoli di approfondimento utili a sviluppare l'intervento regolatorio in materia? Motivare la risposta.

Non vi sono osservazioni in merito.