

## Osservazioni dell'ANEA al DCO 158/2019/R/idr dell'ARERA del 16 aprile 2019 “Direttive per il contenimento della morosità nel Servizio Idrico Integrato - Orientamenti finali”

L'ANEA (Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti) presenta le proprie osservazioni al documento per la consultazione 158/2019/R/idr dell'ARERA, “Direttive per il contenimento della morosità nel Servizio Idrico Integrato - Orientamenti finali” (di seguito DCO 158/2019).

### Premessa

In linea generale, si valuta positivamente il tentativo dell'Autorità di disciplinare un tema complesso e molto delicato, quale quello della gestione della morosità, visti tutti gli elementi da bilanciare per riuscire a perseguire correttamente e in modo efficace gli obiettivi prefissati. La complessità della regolazione della morosità deriva anche dal fatto che si intreccia con altre discipline emanate dall'ARERA, rendendosi quindi necessario e auspicabile il coordinamento tra queste. Preme inoltre portare all'attenzione dell'Autorità la necessità di stabilire la regolazione della morosità tenendo strettamente conto delle previsioni contenute all'interno della disciplina civilistica in merito alle fattispecie estintive dei rapporti contrattuali a prestazioni corrispettive (cioè la sospensione e la risoluzione dei contratti di cui agli artt. 1564-1565 Cod. Civ.).

Per quanto riguarda l'analisi effettuata nel presente documento, si premette che le osservazioni sono state impostate partendo dal presupposto che il DCO 158/2019 integra e modifica il REMSI (allegato al DCO 80/2018/R/idr), e che quindi quest'ultimo costituisce la base per la struttura della disciplina sulla morosità.

Come elemento di impostazione generale, sarebbe opportuno che fossero chiarite, coerentemente anche con altri provvedimenti dell'Autorità, che si sovrappongono alla disciplina della morosità, alcune definizioni propedeutiche alla sua implementazione. Nello specifico, si ritiene indispensabile un chiarimento in merito alle seguenti definizioni: limitazione, sospensione, risoluzione, disattivazione e cessazione (presente all'interno della RQSII). Come già riportato in occasione delle osservazioni al DCO 80/2018/R/idr alcune definizioni del REMSI relative agli aspetti tecnici della fornitura devono essere più dettagliatamente specificate, in particolare:

- per quanto riguarda la disattivazione, nella definizione viene utilizzato il termine “sospensione”: per non creare ambiguità interpretative potrebbe essere opportuno sostituirlo con un termine diverso, ad esempio “interruzione”; inoltre viene introdotto l'obbligo della contestuale rimozione del contatore: tale prescrizione potrebbe generare delle criticità, poiché si ritiene che non tutti i casi inerenti alla disattivazione della fornitura richiedano la rimozione del contatore;
- per quanto riguarda la sospensione, questo istituto dovrebbe poter essere previsto anche su richiesta dell'utente e non solo conseguente alla morosità (si pensi ad esempio al caso in cui una persona si trasferisca per un periodo limitato di tempo), in tal caso dovrebbe avere carattere temporaneo a seguito di una richiesta da parte dell'utente.

Inoltre, come specificato successivamente, sarebbe utile che fossero chiarite anche le definizioni relative alle diverse categorie di utenza (in particolare per le soprarichiamate interconnessioni con altre discipline implementate da ARERA).

Infine, in analogia a quanto previsto relativamente alla RQSII, sarebbe auspicabile avere indicazioni in merito a come trattare eventuali condizioni migliorative previste a livello locale previgenti all'entrata in vigore del REMSI (o all'eventuale possibilità di inserirle).

### **Oggetto della consultazione**

#### **Q1. Si ritiene congrua la tempistica prospettata, prevedendo dal 1° settembre 2019 l'applicazione del REMSI? Motivare la risposta.**

Si ritiene opportuno far coincidere la decorrenza del REMSI con l'anno solare e quindi prevederne l'applicazione a partire dal 1° gennaio 2020 per i seguenti motivi:

- congruenza anche con altri provvedimenti regolatori di prossima applicazione (ad esempio quello relativo al metodo tariffario per il terzo periodo regolatorio MTI-3, viste anche le implicazioni dal punto di vista del riconoscimento dei costi derivanti dalla disciplina di regolazione della morosità<sup>1</sup>);
- a seguito dell'emanazione del provvedimento (prevista per giugno 2019), garantire il tempo necessario per aggiornare i regolamenti e le Carte del servizio rispetto ai nuovi elementi introdotti;
- per l'attività di controllo, garantire la coerenza con gli indicatori di qualità contrattuale costruiti su base annuale.

#### **Q2. Si condivide l'intento di prevedere che, per le situazioni di morosità pregressa, il gestore attivi piani di rateizzazione differenziati per tener conto delle condizioni dei singoli utenti? Motivare la risposta.**

Si condivide tale intento, fermi restando i criteri previsti all'interno della RQSII.

### **Garanzia della fornitura idrica e della sostenibilità economico-finanziaria della gestione**

#### ***Utenti finali non disalimentabili***

#### **Q3. Si condividono le categorie indicate ai fini dell'individuazione delle utenze non disalimentabili? In particolare, si ritiene condivisibile l'orientamento di ricomprendere tra gli utenti domestici residenti in condizioni di disagio economico sociale i soli beneficiari del bonus sociale idrico e non già i destinatari del bonus integrativo eventualmente individuato a livello locale? Motivare le risposte.**

Si ritiene condivisibile l'orientamento di ricomprendere tra gli utenti domestici residenti in condizioni di disagio economico sociale i soli beneficiari del bonus sociale idrico al fine di

---

<sup>1</sup> sia per quanto riguarda il riconoscimento parametrico del costo di morosità (*unpaid ratio* a 24 mesi) che per i costi derivanti dalle attività di gestione della morosità e la loro classificazione (in altre parole se devono essere considerate all'interno del SII o delle Altre Attività Idriche)

garantire un trattamento omogeneo a livello nazionale. Inoltre l'utilizzo del criterio del bonus sociale integrativo potrebbe essere di più complicata gestione ad esempio nei casi in cui l'EGA abbia demandato ai Comuni l'individuazione delle condizioni per poter accedere a tale misura di sostegno

**Q4. Si condivide l'intenzione dell'Autorità di utilizzare, in fase di prima applicazione, la definizione di utenze ad "Uso pubblico non disalimentabile" rinvenibile nel TICS e di rinviare alla conclusione del procedimento di cui alla deliberazione 636/2018/R/IDR la valutazione circa l'opportunità di declinare puntualmente la voce residuale "eventuali ulteriori utenze pubbliche"? Motivare la risposta.**

Si condivide tale intenzione, ritenendo comunque indispensabile un approfondimento in merito alla categoria residuale "eventuali ulteriori utenze pubbliche". Inoltre sarebbe utile chiarire se come criterio per l'identificazione delle utenze pubbliche debba essere presa come riferimento la forma giuridica o la funzione sostanziale svolta.

**Q5. Quali elementi di criticità si ritiene opportuno segnalare in ordine alle modalità di acquisizione dell'informazione relativa al disagio fisico da parte del gestore?**

In merito alle modalità di acquisizione dell'informazione relativa al disagio fisico da parte del gestore, queste possono dipendere anche dai criteri utilizzati per identificare tali utenze. In altre parole, potrebbero essere utilizzati i criteri vigenti per l'energia elettrica (che rappresentano l'orientamento prospettato dall'Autorità e che si basano sulla presenza presso l'utenza di persone che necessitano di apparecchiature elettromedicali salvavita, individuate dal Decreto del Ministero della Salute del 13 gennaio 2011), oppure potrebbero essere utilizzati degli elementi che permettono di considerare anche situazioni di disagio fisico caratterizzate da particolari necessità di utilizzo della risorsa idrica. Nel primo caso, potrebbe essere utilizzata la documentazione necessaria per l'erogazione del bonus elettrico. Nel secondo caso invece, potrebbe essere utile un confronto con i soggetti competenti in materia, in modo da individuare criteri e modalità di acquisizione delle informazioni oggettivi e definiti.

***Condizioni per la limitazione e la sospensione della fornitura alle utenze domestiche residenti***

**Q6. Si condivide l'orientamento di prevedere che in caso di morosità delle utenze domestiche residenti (non vulnerabili) la sospensione del servizio possa essere attuata dal gestore solo successivamente all'intervento di limitazione della fornitura? Motivare la risposta.**

Si ritiene condivisibile tale orientamento, anche se si ritiene opportuno disciplinare le fasi di limitazione e sospensione anche dal punto di vista delle tempistiche (che non dovrebbero essere eccessivamente dilatate).

Relativamente all'intervento di limitazione potrebbero emergere le seguenti criticità:

- casi in cui non risulta essere tecnicamente possibile (questo può dipendere dal posizionamento del contatore e/o dalle caratteristiche della rete interna);
- casi in cui, anche se realizzabile, non risulta efficace (ad esempio in presenza di sistemi di accumulo).

A quanto sopra si sommano le difficoltà ad impostare interventi di limitazione che consentano di rispettare le previsioni relative al quantitativo di acqua che deve essere comunque garantito per ciascun residente.

Inoltre sarebbe opportuno disciplinare come procedere nel caso in cui non si renda tecnicamente possibile realizzare l'intervento di limitazione. In altre parole, se in tale impossibilità si passi direttamente all'intervento di sospensione, eventualmente prevedendo le medesime tempistiche che sarebbero state applicate nel caso in cui fossero stati possibili entrambi gli interventi in sequenza (in altre parole sommando le tempistiche previste per limitazione e sospensione). Dal momento che la valutazione in merito alla fattibilità tecnica della limitazione potrebbe dipendere dalla discrezionalità del gestore, l'impossibilità tecnica non dovrebbe diminuire il lasso di tempo minimo previsto prima di procedere alla disattivazione della fornitura.

**Q7. Quale si ipotizza essere l'onere da sostenere per la procedura di limitazione, ivi incluso il costo del limitatore?**

Si ritiene che tale onere relativo alle procedure di limitazione debba considerare solo il costo incrementale specifico dell'operazione in oggetto.

**Q8. Si ritiene condivisibile la prospettata declinazione delle leve a disposizione per caratterizzare la disciplina delle limitazioni/sospensioni, in ragione della situazione dei singoli utenti domestici residenti morosi? Motivare la risposta.**

La declinazione attraverso tre casistiche potrebbe essere complicata da gestire. Tale impostazione potrebbe essere semplificata riducendo solamente a due casi (ad esempio utilizzando come discriminante per delimitarli 3 volte l'importo pari al corrispettivo annuo dovuto relativo al volume della fascia agevolata).

Inoltre sarebbe opportuno avere un chiarimento in merito a cosa si intende per corrispettivo annuo dovuto relativo al volume della fascia agevolata; in altre parole, se vi sono compresi anche gli importi relativi ai servizi di fognatura e depurazione, ed eventualmente anche la quota fissa.

**Q9. Quale periodo di durata della limitazione si ritiene congruo prevedere in ciascuno dei tre Casi sopra richiamati?**

Relativamente al periodo di durata della limitazione, se l'impostazione è strutturata attraverso tre fasi conseguenti (limitazione, sospensione, disattivazione) si ritiene opportuno prevedere tempistiche non troppo dilatate, dal momento che un allungamento potrebbe portare ad un peggioramento dell'*unpaid ratio*.

Si ritiene inoltre opportuno che vengano disciplinati in modo puntuale i passaggi tra le diverse fasi, ed in particolare le tempistiche tra la sospensione della fornitura e la disattivazione (per non creare discrasie relativamente all'emissione della fattura di chiusura del rapporto contrattuale).

**Q10. Nella valutazione delle procedure da adottare in riferimento alla limitazione e alla sospensione nei tre Casi prospettati, si ritiene utile considerare anche parametri che riflettano la situazione di morosità pregressa dei singoli utenti? In particolare, si ritiene utile una declinazione della disciplina, anche con riferimento ai piani di rateizzazione differenziati, che tenga conto, ad esempio, dell'ammontare di debito pregresso, ovvero della regolarità nei pagamenti riferita ad un arco temporale di 24 mesi? Motivare la risposta.**

Relativamente alle procedure da adottare in caso di limitazione e sospensione, si ritiene utile valutare anche parametri in grado di tenere in considerazione la situazione di morosità pregressa. Ad esempio potrebbe essere considerato il numero di solleciti inviati all'utente moroso.

Inoltre si ritiene utile una declinazione della disciplina, anche con riferimento ai piani di rateizzazione differenziati, che tenga conto dello storico della posizione dell'utente con riferimento ad un arco temporale di 24 mesi, in coerenza anche con l'*unpaid ratio* considerato ai fini delle determinazioni tariffarie.

**Q11. Le misure prospettate si ritengono efficaci al fine di contemperare l'esigenza di assicurare che sia salvaguardata, tenuto conto dell'equilibrio economico e finanziario dei gestori, la copertura dei costi efficienti di esercizio e investimento con quella di garantire il quantitativo minimo vitale di acqua necessario al soddisfacimento dei bisogni fondamentali per gli utenti morosi? Motivare la risposta.**

Nessuna osservazione in merito.

**Q12. In particolare, si condivide la soluzione prospettata nel caso di utenze domestiche residenti morose servite da gestori per i quali l'Autorità abbia accolto l'istanza presentata dall'Ente di governo dell'ambito competente per il riconoscimento di costi di morosità superiori a quelli stabiliti in modo parametrico dall'Autorità nel metodo tariffario pro tempore vigente? Motivare la risposta.**

Si condivide la soluzione prospettata.

**Q13. Si condivide la prospettata introduzione del divieto di disattivazione della fornitura in caso di costanza di mora degli utenti domestici residenti, fatto salvo il caso in cui si verifichi la manomissione dei sigilli ovvero dei riduttori di flusso? Motivare la risposta.**

L'introduzione di tale divieto non si ritiene opportuna per i possibili effetti sugli incentivi a saldare la propria posizione debitoria. Nel caso in cui, al fine di assicurare adeguate tutele, sia opportuno prevedere relativamente alla disattivazione una differenziazione degli utenti domestici residenti, si potrebbero eventualmente prevedere tempistiche molto più dilatate rispetto ad altre categorie.

### ***Gestione della morosità in caso di utenze condominiali***

**Q14. Si condivide l'impostazione prospettata con riferimento alla gestione della morosità nel caso di utenze condominiali? Motivare la risposta.**

Si condivide l'impostazione prospettata, che potrebbe contribuire a risolvere svariati problemi di morosità, anche se si ritiene opportuno specificare ulteriori aspetti. In particolare si ritiene necessario chiarire se gli istituti previsti per le utenze dirette si applicano anche alle utenze indirette presenti in utenze condominiali (per non creare disparità di trattamento tra utenti diretti e utenti indiretti in situazioni analoghe). Ad esempio, non è chiaro come si coordina la previsione della non sospensione delle utenze domestiche residenti vulnerabili con quanto previsto per le utenze condominiali, anche nel caso in cui nelle unità immobiliari sottese a queste ultime siano presenti utenti indiretti con tale stato di disagio economico sociale o fisico.

Inoltre gli interventi di limitazione della fornitura in caso di utenze condominiali potrebbero avere effetti differenziati in base alla collocazione dell'unità immobiliare.

Sarebbe anche opportuno avere indicazioni e chiarimenti in merito alle definizioni relative alle diverse tipologia di utenza (utente diretto, utente indiretto, utenza condominiale, utente finale), al fine di una chiara applicazione e in modo tale da disporre anche di un raccordo con le altre discipline che sono necessariamente interrelate con quelle della morosità.

**Q15. Si ritiene congrua la quantificazione dell'importo minimo dei pagamenti parziali a fronte dei quali il gestore non può attivare la procedura di limitazione, sospensione ovvero disattivazione della fornitura idrica? Si condivide il termine individuato per procedere al saldo dell'importo dovuto? Motivare la risposta.**

Si condivide la soluzione prospettata. Tuttavia, in linea con quanto segnalato nelle osservazioni allo spunto per la consultazione Q14, sarebbe opportuno specificare che il meccanismo di sospensione della fornitura in caso di perdurante inadempimento (oltre i sei mesi) non deve pregiudicare le utenze vulnerabili, cui spetta per legge il quantitativo minimo vitale.

**Q16. Quali meccanismi – alternativi a quelli illustrati – si ritiene di poter suggerire al fine di una efficace gestione della morosità nel caso di utenze aggregate?**

Non vi sono osservazioni in merito.

**Q17. Quali soluzioni si ritengono più idonee ai fini della promozione dell'installazione di un misuratore per ogni singola unità immobiliare?**

Il tema dell'installazione di misuratori singoli per unità immobiliare necessita di un approfondimento, presentando elementi di criticità sia dal punto di vista giuridico, che tecnico (relativamente a questo ultimo si pensi ad esempio al caso dei palazzi storici). In alcuni casi poi tale soluzione prospettata potrebbe richiedere attività di modifica strutturale di aree interne alla proprietà privata, che potrebbero comportare anche costi consistenti.

Quindi la sola attività di promozione da parte dell'EGA di installazione di un contatore per ciascuna unità immobiliare potrebbe non essere sufficiente.

Per quanto riguarda le nuove costruzioni, ad esempio, l'installazione di un misuratore per ogni singola unità immobiliare potrebbe essere previsto come obbligatorio mentre per le costruzioni già in essere è necessario prevedere un programma (comunque estremamente complesso) di introduzione dei contatori per ciascuna unità immobiliare.

È necessario che sia sviluppato un profondo programma di introduzione di contatori in "telegestione" che consenta di dotare ogni unità immobiliare di un contatore d'utenza, anche eventualmente integrando la disciplina della qualità tecnica al fine di realizzare un consistente intervento di ammodernamento degli strumenti di misura.

### ***Regole generali di rateizzazione e comunicazione all'utenza***

**Q18. Si condivide la prospettata modifica del comma 42.1 del RQSII volta a ridurre l'importo minimo per il quale può essere richiesta la rateizzazione? In particolare, tenuto conto delle condizioni rinvenibili nei singoli contesti, si ritiene che l'intervento prospettato possa essere sostenibile per la gestione e al contempo idoneo a prevenire le situazioni di morosità in cui potrebbero incorrere gli utenti (generalmente buoni pagatori) in situazioni di temporanea difficoltà economica? Motivare la risposta.**

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

Relativamente alla rateizzazione potrebbe essere opportuno prevedere in linea generale un limite massimo di 24 mesi in coerenza con il riferimento temporale dell'*unpaid ratio* considerato ai fini del riconoscimento parametrico del costo di morosità nelle determinazioni tariffarie, ferma restando comunque la possibilità di diverso accordo tra le parti.

**Q19. Si condivide la quantificazione della soglia a partire dalla quale si prevede che il gestore allegli ai documenti di fatturazione i bollettini per il pagamento rateale dell'importo dovuto? Motivare la risposta.**

Si condivide la quantificazione di tale soglia.

**Q20. Si ritiene possano essere individuate ulteriori modalità di comunicazione nei confronti dell'utente finale, al fine di rendere il medesimo consapevole del diritto a richiedere la rateizzazione dei pagamenti? Motivare la risposta.**

Ad esempio, contestualmente all'invio della bolletta, potrebbe essere previsto l'invio di un SMS, se fornito dall'utenza tra i possibili mezzi di contatto. Altrimenti l'invio di messaggi attraverso l'applicazione per smartphone per la gestione del contratto (nel caso in cui questa sia stata implementata).

### **Procedure ulteriori per la gestione della morosità**

#### ***Procedura per la costituzione in mora***

**Q21. Si condividono le tempistiche e le modalità prospettate per l'invio del sollecito bonario di pagamento? Motivare la risposta.**

Si ritiene che, vista l'obbligatorietà di tale previsione, per maggiore garanzia dell'utenza l'invio del sollecito bonario debba avvenire attraverso modalità che ne garantiscano la tracciabilità. Allo stesso tempo questo però non dovrebbe comportare costi eccessivi che inevitabilmente ricadrebbero comunque sull'utenza.

**Q22. Si condivide la proposta dell'Autorità volta a prevedere che la comunicazione di costituzione in mora sia inviata all'utente finale trascorsi almeno venticinque (25) giorni solari dalla data di scadenza della fattura in luogo dei trenta (30) inizialmente prospettati? Motivare la risposta.**

Si condivide tale proposta per non dilatare eccessivamente i tempi.

**Q23. Si condivide l'orientamento dell'Autorità volto a prevedere che il divieto di agire nei confronti dell'utente moroso in presenza delle tipologie di reclamo indicate trovi applicazione solo per importi superiori a euro cinquanta (50) e qualora il reclamo sia inviato dal medesimo utente entro i dieci giorni solari successivi alla scadenza della fattura? Motivare la risposta.**

Si condivide tale orientamento.

**Q24. Si ritiene condivisibile la prospettata definizione di "reclamo per fatturazione di importi anomali"? Motivare la risposta.**

Si ritiene condivisibile tale definizione, anche se, in un'ottica di maggiore tutela, potrebbe essere valutata l'estensione a tutte le tipologie di reclamo inerente alla fatturazione la sospensione della procedura di mora fino alla ricezione di riscontro da parte del gestore.

***Modalità per la rateizzazione degli importi oggetto di costituzione in mora***

**Q25. Si condivide l'orientamento dell'Autorità volto ad introdurre un periodo minimo di rateizzazione degli importi oggetto di costituzione in mora pari a dodici (12) mesi? Motivare la risposta.**

Si condivide, salva la possibilità di diversa pattuizione tra le parti (in coerenza con quanto previsto anche all'intero della RQSII che, relativamente alla rateizzazione, lascia la possibilità di definizione di alcuni aspetti attraverso l'accordo tra le parti).

**Q26. Si condivide la proposta dell'Autorità volta a prevedere un periodo minimo di rateizzazione pari a dodici (12) mesi per il reintegro del deposito cauzionale eventualmente escusso dal gestore in caso di morosità? Motivare la risposta.**

Si condivide, salva la possibilità di diversa pattuizione tra le parti.

***Tempistiche e modalità per il ripristino o la riattivazione della fornitura limitata, sospesa o disattivata per morosità***

**Q27. Si ritiene condivisibile la proposta dell'Autorità volta a prevedere che nei casi di voltura e subentro l'utente finale non sia tenuto al pagamento della morosità pregressa, a meno che sussistano rapporti giuridici o di fatto tali da presupporre una continuità con il precedente titolare dell'utenza? Motivare la risposta.**

Si ritiene condivisibile tale proposta. Si raccomanda la sua formulazione letterale in termini analoghi a quelli di cui all'art. 11 del REMSI, a sua volta coerente con l'art. 15.5 della RQSII.

**Q28. Si condivide l'orientamento per il quale, in caso di richiesta di attivazione di una nuova fornitura, il gestore accerti che sul precedente punto intestato al medesimo utente che ha fatto richiesta, non sussista una situazione di morosità pregressa? Motivare la risposta.**

Si condivide tale orientamento.

**Q29. Si condivide la proposta dell'Autorità volta a prevedere che il gestore sia tenuto a corrispondere all'utente finale un indennizzo automatico pari a euro dieci (10) anche nel caso in cui non invii il sollecito bonario di pagamento prima di attivare la procedura di costituzione in mora? Motivare la risposta.**

Si condivide tale proposta, anche se è necessario tenere in considerazione la questione della tracciabilità (si vedano le osservazioni allo spunto per la consultazione Q21) delle modalità di invio del sollecito bonario di pagamento ed i suoi eventuali costi aggiuntivi.