



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



IL PRESIDENTE

Regione Autonoma della Sardegna
Ufficio di Gabinetto della Presidenza

Prot. Uscita del 22/05/2018

nr. 0004216

Classifica I.6.4
11-00-00



Consiglio regionale della Sardegna

- > On. Gianfranco Ganau
Presidente
- > On. Antonio Gaia
On. Raimondo Perra
- Gruppo Cristiano Popolari Socialisti
- > On. Daniele Secondo Cocco
Gruppo Art. 1 - Sinistra per la democrazia e il progresso
- > On. Emilio Usula
Gruppo Misto
- e p.c. > Presidenza

Oggetto: Interrogazione n.1438/A sull'utilizzo da parte di Abbanoa dell'ulteriore e gravissima misura sanzionatoria dello slaccio dalla rete fognaria per morosità, provvedimento non previsto dal vigente Regolamento del Servizio idrico integrato e che genera grave pericolo e allarme per la salute pubblica. Risposta.

In riferimento all'interrogazione in oggetto, trasmetto la nota n.1707/gab del 21 maggio 2018 inviata dall'Assessore dei lavori pubblici.

Con i migliori saluti.

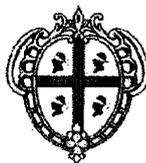
Francesco Pigliaru

Regione Autonoma della Sardegna
Ufficio di Gabinetto della Presidenza

Prot. Entrata del 21/05/2018

nr. 0004154

Classifica I.6.4
31-00-00



P3C

REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS TRABALLOS PÚBLICOS
ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI



L'Assessore

Prot. n. 1707 /gab

Cagliari, 21/05/2018

2557
2467

Alla Presidenza della Regione
Ufficio di Gabinetto

SEDE

Oggetto: Interrogazione n. 1438/A (Gaia – Perra – Cocco Daniele Secondo - Usula), sull'utilizzo da parte di Abbanoa dell'ulteriore e gravissima misura sanzionatoria dello slaccio dalla rete fognaria per morosità, provvedimento non previsto dal vigente regolamento del Servizio idrico integrato e che genera grave pericolo e allarme per la salute pubblica. Risccontro Nota Prot. 2557 del 29.03.2018.

L'interrogazione all'Assessore regionale dei lavori pubblici, è volta a sapere:

- 1) *...se sia a conoscenza del fatto che Abbanoa SpA (la cui costituzione di società in house providing della Regione è stata dichiarata illegittima da ANAC, AGCRN e Consiglio dei Ministri), utilizza nei confronti degli utenti, giudicati pressoché unilateralmente in condizioni di morosità, l'ulteriore e gravissima misura sanzionatoria dello slaccio dalla rete fognaria, non previsto dal vigente regolamento del Servizio idrico integrato e che genera grave pericolo per la salute pubblica;*
- 2) *...quali urgenti iniziative intenda adottare per evitare che Abbanoa possa illegittimamente servirsi di questa drammatica e aggiuntiva arma coercitiva contro i cittadini della Sardegna, già costretti a subire, in posizione dai parte più debole, atti vessatori come la privazione di un servizio essenziale quale l'erogazione dell'acqua potabile, contro il principio sancito dall'Organizzazione mondiale della sanità che stabilisce il diritto inalienabile di ciascun individuo a una quantità minima garantita.*

I quesiti posti dagli interroganti riguardano aspetti riconducibili ai contenuti della convenzione di affidamento e del regolamento di servizio adottato dall'Ente di Governo d'Ambito della Sardegna, sui quali viene svolta, dall'affidante il servizio, l'attività di controllo.



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS TRABALLOS PÚBLICOS
ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI

L'Assessore

Al proposito, si ricorda che la legge n. 25/2017, di recente approvazione, definisce, facendo anche riferimento ai rilievi delle Autorità nazionali menzionate nel 1° quesito, il ruolo della Regione nell'attività di controllo ed indirizzo del gestore. Infatti, indipendentemente dalla quota di capitale attualmente detenuta dalla Regione, la nuova legge attribuisce all'Ente di Governo d'Ambito tutte le prerogative attraverso le quali si sostanzia la piena pervasività del controllo analogo. Pertanto, gli eventuali comportamenti della Società, difformi rispetto ai contenuti della convenzione di affidamento del servizio e del conseguente regolamento, sono stati e saranno oggetto di approfondimento, verifica, controllo ed eventuale sanzione nei confronti del gestore da parte dell'Ente di Governo d'Ambito della Sardegna.

Peraltro, sono in capo allo stesso Ente alcune attività in applicazione della citata legge regionale n. 25/2017 e, nel caso specifico, la definizione del quantitativo minimo vitale di acqua pro capite per i nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico e le conseguenti modalità attuative di quanto disposto dall'art. 1, attività di sicuro impatto in relazione alle problematiche segnalate nell'interrogazione.

Per maggior ampiezza e dettaglio informativo, si riportano, di seguito, i contenuti di un'apposita relazione fornita da Abbanoa S.p.A.

"Ricognizione normativa sulla possibilità di sospendere il servizio idrico, fognario e di depurazione in caso di morosità"

Il Servizio Idrico Integrato (SII) è l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, fognatura e depurazione delle acque reflue, ovvero ciascuno dei suddetti singoli servizi, compresi i servizi di captazione e adduzione ad usi multipli, potabilizzazione e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali.

I rapporti tra l'Autorità d'Ambito (oggi Egas) ed il Gestore sono regolati dalla Convenzione di servizio. La stessa, all'articolo 18, comma 4, stabilisce che *"le modalità di recupero dei crediti sono dettagliate nel Regolamento e nella Carta del Servizio Idrico Integrato"*.

Il Regolamento del SII disciplina la sospensione della fornitura, i tempi e le modalità con le quali il Gestore può procedere ad effettuarla (art 21, Reg.) quale atto finale della procedura di messa in mora e quale procedimento di autotutela finalizzato a non aggravare gli oneri contrattuali in capo al Gestore (rectius, alla corretta gestione del S.I.I.) in caso di morosità delle utenze, nonché a non aggravare la stessa posizione di morosità dell'utenza finale.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS TRABALLOS PÙBLICOS
ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI

L'Assessore

L'uso di tale provvedimento, consentito dalla Convenzione di affidamento e dal Regolamento del Servizio Idrico Integrato, è autorizzato in primis dalla normativa civilistica in materia contrattuale, quale fonte di rango primario.

Come ribadito anche dall'Authority di Settore (ARERA, Autorità di Regolazione per l'Energia, Reti e Ambiente) nella ricognizione normativa operata per l'adozione degli interventi di regolazione per il contenimento della morosità (DCO 603/2017), i contratti relativi al Servizio Idrico Integrato (idrico, fognatura e depurazione) si configurano come contratti di somministrazione o di fornitura: *"la disciplina codicistica del contratto di somministrazione, di cui agli articoli 1559 e seguenti del codice civile unitamente alle norme relative ai contratti in generale, rappresentano i vincoli che gestore e utente devono rispettare nel configurare il loro rapporto"*.

L'articolo 1559 del codice civile definisce la somministrazione come il contratto con il quale una parte, detta somministrante, si obbliga, verso il corrispettivo di un prezzo, a eseguire a favore dell'altra, detta somministrato, prestazioni periodiche o continuative di cose. Per il contratto di somministrazione valgono in generale le cause di estinzione di ogni rapporto contrattuale.

Tuttavia il legislatore ha espressamente disciplinato il recesso e la risoluzione per inadempimento, dedicando uno specifico articolo alla sospensione dell'esecuzione.

Per quanto concerne il **recesso** dal contratto (art. 1569 c.c.):

- ciascuna delle parti può recedere dando preavviso nel termine pattuito o in quello stabilito dagli usi o, in mancanza, in un termine adeguato con riguardo alla natura della somministrazione stessa.

Per quanto concerne la **risoluzione contrattuale** (art. 1564 c.c.):

- possibilità per le parti di esercitare l'azione di risoluzione purché siano soddisfatte due condizioni, l'inadempimento deve, da un lato, rivestire i caratteri della notevole importanza e, dall'altro lato, deve essere tale da "menomare la fiducia nell'esattezza dei successivi adempimenti".

Per quanto concerne la **sospensione** del contratto (l'art. 1565 c.c.), con riguardo alla somministrazione:

- se la parte avente diritto alla somministrazione sia inadempiente e l'inadempimento sia di lieve entità, il somministrante può sospendere l'esecuzione del contratto solo dando un congruo preavviso.

Sono inoltre recenti gli interventi del Legislatore (vedasi d.P.C.M. 29 agosto 2016) di definizione delle direttive per il contenimento della morosità nel Settore, che sono improntate al rispetto dei principi di:



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS TRABALLOS PÚBLICOS
ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI

L'Assessore

- a. *"uguaglianza"*
- b. *"parità di trattamento"*
- c. *"non discriminazione"*
- d. *"trasparenza"*
- e. *"rispetto del principio di reciprocità negli obblighi contrattuali"*
- f. *"tutela delle tipologie di utenza"*
- g. *"sostenibilità economico finanziaria della tariffa"*
- h. *"copertura dei costi efficienti del servizio e degli investimenti e dei costi ambientali e della risorsa"*.

In particolare, è stato disposto che spetti all'ARERA individuare, in coerenza con gli altri settori regolati, la normativa specifica di Settore nel rispetto di questi principi. L'Autorità ha pertanto avviato un procedimento per l'*"adozione di direttive volte al contenimento della morosità nel servizio idrico integrato, ai fini di equità sugli altri utenti"*. L'intervento intende distinguere tra morosità "colpevole" e "incolpevole" e nel fissare nuove regole uniformerà a livello nazionale procedure, tempi, requisiti, oneri e diritti reciproci, contemperando l'esigenza di tutelare fasce deboli di utenza, o particolarmente interessate da esigenze di maggiore tutela, e l'esigenza di garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione. L'orientamento già consolidato non esclude alcuna possibilità di sospensione del servizio di fognatura e di depurazione, che andrebbe tra l'altro in contrasto sia con la normativa codicistica sia con i principi fissati dal DCPM che autorizza l'intervento regolatorio.

In conclusione, è stato chiarito come la sospensione del servizio idrico, di fognatura e di depurazione rientri nell'ambito della più generale possibilità fornita dalla normativa civilistica per il recupero della morosità e che anche la normativa di Settore è ovviamente allineata in tal senso.

Precisazioni sulla procedura di sospensione della fornitura per morosità

La Società utilizza lo strumento della sospensione dei servizi per morosità solo in extrema ratio, dopo aver adottato una serie di atti e comportamenti a tutela dell'utenza, in esito ad un procedimento regolato, del quale fanno parte:

1. Verifiche preliminari per accertare l'assenza di cause ostative alla sospensione, quali piani di reintro in corso, reclami, procedure conciliative, o natura del soggetto incompatibile con la sospensione (caso delle "utenze non disalimentabili" in base ai criteri definiti dalla normativa vigente)
2. Preavviso di sospensione inviato con raccomandata A/R, evidenziando che, perdurando l'inadempienza, dopo 20 giorni si procederà alla sospensione della fornitura;



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS TRABALLOS PÚBLICOS
ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI

L'Assessore

3. Adozione di procedure di recupero stragiudiziale del credito (contatti telefonici e domiciliari con le utenze, c.d. attività di "dunning" affidata ad Agenzie esterne qualificate a livello nazionale per il recupero del credito), con durata di ca. 40 giorni dalla scadenza della fattura;
4. Adozione di ulteriori strumenti di recupero coattivo del credito, come l'ingiunzione fiscale a cui seguono azioni esecutive di recupero;
5. Preavviso di distacco, inviato con raccomandata A/R, assegnando ulteriori ultimi 10 giorni prima dell'effettiva sospensione della fornitura;
6. Conclusa la procedura di messa in mora, prima di interrompere il servizio, pubblicazione sul proprio sito istituzionale, con preavviso di almeno 15 giorni, degli elenchi dei codici utenze, relativi importi e Comuni per le quali è programmato lo slaccio per morosità per garantire ulteriore informativa e tempo per il pagamento;
7. Sospensione del servizio di fornitura idrica;
8. Perdurando la morosità, rilevato comunque l'utilizzo del servizio di fognatura e di depurazione, sospensione dei relativi servizi.

In conclusione, è di tutta evidenza come la procedura di recupero del credito adottata è maggiormente garantista rispetto agli strumenti previsti dal Regolamento ed esclude che vi sia difetto di contraddittorio, o mancata verifica di fatture di importo anomalo segnalate dai Clienti, o comportamenti vessatori del Gestore.

Distinzione tra morosità "colpevole" e morosità "incolpevole"

L'indagine conoscitiva del 2014 operata dall'Authority di settore (ARERA determinazione 5/2014) ha fotografato il fenomeno della morosità nel SII a due anni dalla fatturazione dei consumi; la morosità si attesta su un valore medio:

- ✓ a livello nazionale del 4,7%
- ✓ nel Nord è pari al 2,1%
- ✓ nel Sud e Isole è superiore al 20%.

Il rapporto evidenzia il rischio di socializzazione del costo della morosità i cui oneri, nel caso di mancato recupero della morosità, ricadrebbero di fatto sui Clienti "buoni pagatori": è stato stimato che l'incidenza media pro capite dello stock di crediti non riscossi sarebbe di circa 31 €/ab al Sud e Isole. La morosità nel settore del SII è inoltre superiore alla morosità del settore elettrico e gas (nonostante la spesa media del settore SII è significativamente inferiore) soprattutto nelle regioni meridionali. La riflessione derivata dai dati evidenzia che larga parte della morosità del SII esistente è di natura "colpevole" e non correlata alla capacità reddituale delle utenze.



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS TRABALLOS PÚBLICOS
ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI

L'Assessore

L'esito dell'indagine ha stimolato diversi interventi normativi e di regolazione (alcuni ancora in corso) che hanno come principale obiettivo quello di disincentivare i comportamenti opportunistici e strategici, radicati nel settore idrico, e tutelare i "buoni pagatori".

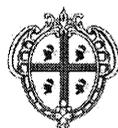
L'esigenza di distinguere tra morosità "colpevole" e morosità "incolpevole" è stata fatta propria dal Legislatore che con il D.P.C.M. del 29/8/2016 "*Disposizioni in materia di contenimento della morosità nel servizio idrico integrato*" rende centrale la necessità di adottare misure contenitive del fenomeno al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni e la qualità del servizio offerto, predisponendo tutele per le fasce deboli di utenza, circoscritte alla garanzia del quantitativo minimo vitale e del sostegno alle utenze economicamente disagiate. Il decreto evidenzia che tali forme di garanzia "*non devono essere estese ad utenze non in condizioni di disagio economico, proprio perché questo finirebbe per far venir meno l'effetto incentivante della politica tariffaria orientata ad un uso razionale della risorsa, oltre a generare una eccessiva onerosità del servizio che verrebbe a gravare sulla generalità delle utenze (comprese quelle disagiate)*".

Nell'ambito di questo quadro regolatorio, la Società non procede alla interruzione delle forniture delle utenze dichiarate ed individuate, sulla base di apposita certificazione prodotta dal cliente, "non disalimentabili" ai sensi della Deliberazione AEEG del 28/02/2013 n. 87/2013/R/IDR. Sono tali le utenze domestiche residenti non disalimentabili per documentato stato di disagio economico-sociale (vedere normativa del c.d. "bonus idrico") e le utenze non disalimentabili relative ad attività di servizio pubblico. Applica inoltre la normativa del "bonus idrico", come definita dai recenti interventi dell'EGAS.

In conclusione, la normativa che tutela la morosità "incolpevole" è già in vigore e ai Gestori, nell'ambito del quadro regolatorio nazionale e di settore, viene richiesto di efficientare la gestione del credito per mitigare il fenomeno e portarlo a livelli fisiologici, tenendo conto di questa distinzione tra "cattivi pagatori" e "buoni pagatori".

Effettivo utilizzo dello strumento previsto di sospensione dei servizi per i recupero della morosità

In linea con le conclusioni dei punti precedenti (legittima sospensione dei servizi per morosità in quanto prevista dalla normativa vigente, compresa quella di settore; procedura di recupero del credito garantiste per il Cliente; interventi di sospensione del servizio ad esclusione delle utenze "non disalimentabili" che si trovano in una situazione di disagio economico-sociale; necessità di non socializzare il costo della morosità derivante da comportamenti opportunistici e non legati a difficoltà reddituali delle utenze), lo strumento della sospensione del servizio è utilizzato in concreto dalla Società in ipotesi residuali di significativa morosità e la sospensione del servizio fognario in ipotesi eccezionali.



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS TRABALLOS PÚBLICOS
ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI

L'Assessore

Solo a voler considerare i crediti di importo maggiore a 100 € (nonostante quelli tra 0 e 100 € siano comunque significativi, e in ordine al centinaio di migliaia):

- appena il **3%** delle utenze è stato interessato nel corso del 2017 da sospensioni del servizio idrico, per un valore medio di **insoluto di 4.400 € e fatture non pagate in media 16**
- solo lo **0,004%** è stato interessato da sospensioni anche del servizio fognario, per un valore medio insoluto di 350.000 € (grandi complessi alberghieri, complessi turistici, centri commerciali, abusivi)

Tabella – Sospensioni idriche e fognarie per morosità (anno 2017) – Insoluto > 100 €

FASCIA INSOLUTO	UT_TOT	Importo medio Insoluto	SOSPENSIONI PER MOROSITA' SOLO SERVIZIO IDRICO		SOSPENSIONI PER MOROSITA' SOLO SERVIZIO IDRICO + FOGNARIO	
			N° Utenze sospese	Importo medio Insoluto	N° Utenze sospese	Importo medio Insoluto
> 100 € <= 200 €	126.470	€ 144				
> 200 € <= 1.000 €	171.191	€ 456				
> 1.000 € <= 2.000 €	44.672	€ 1.417				
> 2.000 € <= 5.000 €	33.496	€ 3.085	11.247	€ 4.400		
> 5.000 € <= 20.000 €	17.469	€ 9.007				
> 20.000 €	3.505	€ 75.099				
	396.803		3%		0,004%	

I dati rappresentati, che coinvolgono oltre 400.000 morosi, evidenziano come la morosità del SII in Sardegna non possa essere considerata tutta "incolpevole", per reali difficoltà economiche e sociali delle utenze (per le quali comunque sono previste numerose forme di tutela, dal "bonus idrico", alle norme nazionali sulla non disalmentalibilità del servizio, alla possibilità di piani di rientro anche a lungo termine per tutte le categorie di utenza). Non può neppure essere legata a "bollette pazze", dato l'importo medio insoluto che nel caso delle sospensioni per morosità è pari a 4.400 € a fronte di 16 fatture non pagate. E' più verosimile che derivi spesso da comportamenti opportunistici e da fattori culturali.

In conclusione, il fenomeno della morosità nel settore del SII costituisce un fattore di grave criticità della gestione, in quanto ha impatti negativi (sino a pregiudicare) sull'equilibrio economico finanziario della



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS TRABALLOS PÚBLICOS

ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI

L'Assessore

Società, mettendone a rischio la qualità e l'erogazione del servizio per la collettività. Tuttavia, nonostante la Società stia adottando una serie di strumenti per il contenimento della morosità, non corrisponde alla realtà dei fatti affermare che la Società utilizzi indiscriminatamente lo strumento della sospensione dei servizi, considerata la lunga procedura di recupero che prevede diversi tentativi bonari e gli effettivi interventi di sospensione rispetto al totale dei crediti da recuperare".

L'Assessore


Edoardo Balzarini