

Bozza del 7 marzo 2011

Proposta di legge
Rubinato

Norme per la continuità dei servizi pubblici essenziali a tutela dei minori e dei
soggetti deboli

Onorevoli Colleghi !

L'Italia è un paese con otto milioni di persone in condizioni di povertà relativa e più di tre milioni di persone in condizioni di povertà assoluta. Sono quasi quattro milioni le famiglie povere.

Dall'autunno del 2009, da quando la crisi ha pienamente inciso sul tenore di vita e sul benessere dei cittadini, una sequenza impressionante di vicende di cronaca ha fatto emergere con evidenza le cause e le conseguenze delle condizioni di precarietà economica in cui si trovano molte famiglie.

Nell'ottobre 2009, muore a Napoli un bambino di sei anni intossicato insieme alla madre dalle esalazioni di monossido di carbonio prodotto da un braciere a carbonella. L'abitazione nel rione Sanità in cui viveva in affitto era priva di energia elettrica per un distacco operato dall'azienda fornitrice. Due mesi dopo la scadenza della bolletta inevasa, la società ha provveduto ad abbassare da remoto, attraverso il sistema di telegestione dei contatori, la potenza disponibile, e successivamente, con l'inizio dell'autunno, il 14 settembre, ha disposto il distacco della fornitura di energia. Un lungo periodo durante il quale sono stati inviati i solleciti di pagamento e il preavviso di distacco al proprietario dell'abitazione e non all'affittuario – che non era neppure intestatario del contratto (spesso il proprietario evita di intestare il contratto al locatore per non far emergere un affitto “in nero”). Nessuna verifica sulle condizioni di effettiva necessità e indigenza della famiglia è stata fatta né dall'azienda fornitrice di energia, né dai servizi sociali del Comune .

Poco tempo dopo, nell'entroterra di Genova, muore una bambina di 12 anni per intossicazione da monossido di carbonio; sono ricoverate in gravi condizioni la sorellina di un anno e la madre. La famiglia, a cui era stata interrotta la fornitura di gas per morosità, si scaldava utilizzando un rudimentale braciere. Anche in questo caso per un insoluto di poche centinaia di euro la società di servizi ha interrotto la fornitura senza verificare se la famiglia avesse obiettive difficoltà a pagare le bollette; un controllo che avrebbe potuto attivare in collaborazione con i servizi sociali del Comune che, nella maggior parte dei casi, è azionista di riferimento o controlla al 100% il capitale delle aziende che forniscono i servizi pubblici essenziali.

In pochi mesi, seguono altre morti ed intossicazioni da monossido di carbonio, di famiglie senza più energia elettrica e gas costrette a scaldarsi con mezzi di fortuna in abitazioni misere. Queste case oggi non hanno più canne fumarie e spesso neppure la “cappa” per usi di cucina, perché sono alloggi ricavati da locali che di frequente non hanno i requisiti di abitabilità. E quando le persone che vi abitano non riescono a pagare le bollette, subiscono il distacco come qualsiasi utente moroso; sono gli “invisibili” che non sanno neppure a chi chiedere per evitare l'interruzione o la riattivazione della fornitura di beni primari, come la luce e il calore; il “riallaccio” oltretutto implica costi ulteriori per l'utente, tra cui il contributo per la disattivazione e la riattivazione del servizio e gli interessi di mora. Ancora più elevati i costi da sostenere per la riattivazione quando la morosità determina anche la rimozione del misuratore con intervento dell'Ufficiale Giudiziario incaricato dalla società di servizi. Senza dire che l'Ufficiale Giudiziario

può disporre il pignoramento di altri beni della famiglia per somme non pagate su bollette inevase; la società di servizi può inoltre insinuarsi in un procedimento esecutivo per l'espropriazione di un immobile per insolvenza su un mutuo, sommando debito a debito e rendendo ancora più difficile e costoso l'intervento per salvare l'immobile dal sequestro.

Il dramma della povertà tocca il suo culmine nei primi giorni di febbraio di quest'anno, quando quattro fratellini muoiono arsi vivi nella loro baracca in un incendio provocato da un braciere utilizzato per scaldarsi. Molte famiglie abitano in alloggi di fortuna, senza luce, gas, acqua; sono i veri "invisibili" quelli che si nascondono o non vogliono farsi trovare per paura di non sentirsi accettati o addirittura rifiutati. Quelli che spesso vengono sgomberati senza alternative per garantire condizioni più sicure e più degne agli abitanti del quartiere; quelli che se chiedessero servizi non potrebbero più contare sul silenzio e sull'indifferenza che colpevolmente li nasconde senza proteggerli.

Invisibili sono soprattutto i bambini. Molti non sono registrati e neppure censiti.

A oltre vent'anni dall'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, un bambino che dovrebbe avere pieni diritti umani muore in un paese "ricco" per la povertà o la negligenza di un adulto che non ha pagato una bolletta.

Ma la società di servizi e il Comune che ne è proprietario non prende in considerazione la possibilità di fermare una procedura di interruzione del servizio: nei contratti di fornitura si prevede che se il cliente non paga entro la scadenza indicata sulla bolletta, il "venditore" del servizio ha l'obbligo di inviare una raccomandata (non è necessario l'avviso di ritorno, quindi il moroso potrebbe non averla mai ricevuta) che specifichi il termine ultimo per il pagamento (potrebbe essere anche dopo soli 5 giorni dal ricevimento della raccomandata) le modalità con cui il cliente deve comunicare al venditore l'avvenuto pagamento (telefono, fax ecc.); il termine oltre il quale, se il cliente continua a non pagare, il venditore invierà al distributore la richiesta di sospensione della fornitura: Per le forniture di energia elettrica si prevede in contratto l'eventualità (ma solo se le condizioni tecniche del contatore lo consentono) che prima della sospensione della fornitura la potenza venga ridotta a un livello pari al 15% della potenza disponibile per consentire un uso, sia pure minimo, di alcune apparecchiature elettriche per soli 15 giorni, trascorsi i quali, se il cliente continua a non pagare, la fornitura elettrica viene definitivamente sospesa. La fornitura di energia elettrica non può mai essere sospesa, nemmeno per morosità, solo per i clienti, definiti "non disalimentabili": per esempio, i clienti che per ragioni di sopravvivenza sono connessi a macchine salvavita o che svolgono funzioni di pubblica utilità e che, se hanno difficoltà a pagare, possono beneficiare di una rateazione. I poveri non svolgono funzioni di pubblica utilità e dunque sono "disalimentabili".

Secondo il 5° Rapporto EPEE European fuel Poverty ed Energy Efficiency che propone una sintesi degli studi nazionali sulle cause e le conseguenze della fuel poverty nei 5 paesi partner (Belgio, Francia, Italia, Regno Unito e Spagna) la cosiddetta "fuel poverty" è il risultato dell'interazione di tre differenti fattori connessi a tre differenti ambiti: energia, edilizia e redditi, che spesso interagiscono tra di loro. Nella maggior parte dei paesi osservati, peraltro, non c'è una definizione legislativa del concetto di "fuel poverty" (il Regno Unito è l'unico Paese che risulta già dotato di una definizione ufficiale). Vi è da notare, oltretutto, che i Paesi oggetto di studio non utilizzano un unico metodo per calcolare la

soglia di povertà (per Eurostat, la soglia di povertà è il 60% del reddito medio per tutti i Paesi considerati).

Secondo il Rapporto EPEE il reddito basso rappresenta il fattore che più di ogni altro determina la probabilità che una persona possa trovarsi in condizioni di fuel poverty.

Disporre di un basso reddito significa per una persona essere costretta a consumare meno del necessario ed a vivere in condizioni modeste; significa, soprattutto, non avere mezzi sufficienti per soddisfare bisogni essenziali come il riscaldamento domestico.

Non necessariamente l'indigente è in una condizione di povertà assoluta: nella maggior parte dei casi, segnala il Rapporto, il profilo tipico di chi si trova in condizioni di fuel poverty corrisponde ad una persona destinataria di sussidi economici a finalità sociale, spesso impiegata part time e/o gravata da debiti. In molti Paesi, la crescente insicurezza legata al mondo del lavoro, l'aumento dei contratti precari e a breve termine, conduce molte persone a vivere sotto la soglia di povertà. Paradossalmente, la crescita degli standard di vita, con il conseguente aumento dei canoni di locazione (in Francia si è registrato un incremento medio annuo del 6,2% negli ultimi 20 anni; in Italia il 100% tra il 1999 ed oggi; in Belgio una media di crescita del 10,6% tra il 1996 e il 2001) ha fortemente condizionato la qualità della vita delle persone che vivono con bassi redditi. Non solo queste persone sono spesso costrette, vista la grave mancanza di mezzi, ad abitare in affitto alloggi a "basse prestazioni energetiche" che necessitano di consumi energetici elevati per garantire il minimo comfort termico ma proprio il dispendio di energia e le alte bollette li conduce a frequenti ritardi nei pagamenti fino alla morosità e al distacco delle forniture. La recente crescita dei prezzi dell'energia (ed i nuovi aumenti attesi nel breve periodo) renderanno sempre più difficile il pagamento delle bollette per queste persone.

La seconda causa di "fuel poverty" è, secondo il Rapporto, la qualità degli alloggi; e caratteristiche tipiche delle abitazioni a bassa prestazione energetica abitate da famiglie a basso reddito sono:

- Assenza di impianti centralizzati;
- Scarso isolamento (finestre, coperture, pareti);
- Umidità.

In questi condizioni, le conseguenze, secondo il Rapporto, sono ampiamente prevedibili:

"Un alloggio dotato di scarso isolamento e sprovvisto di impianto centralizzato, dotato di apparecchiature elettriche antiquate non può essere ricondotto a condizioni "decorose" se non con investimenti ingenti. Il calore prodotto dall'impianto di riscaldamento viene immediatamente sprecato se non esiste un livello sufficiente di isolamento. In queste circostanze, le famiglie in condizioni di fuel poverty optano per due diverse scelte di vita: cercano di riscaldare comunque il proprio alloggio, utilizzando metodi alternativi di riscaldamento (ad esempio, stufe ad olio) e corrono il rischio di non essere in grado di pagare le bollette energetiche, finendo per indebitarsi o cadere in una perdurante condizione di morosità; decidono di non riscaldare l'alloggio (o di riscaldarlo in modo insufficiente) anche se ciò può significare di vivere in un ambiente freddo."

Ma come prima osservato, in Italia la morosità implica il distacco senza appello; per riscaldarsi – soprattutto quando ci sono bambini piccoli, che non tollerano il

freddo, aggravato da condizioni di malnutrizione e da un abbigliamento non adeguato – si utilizzano mezzi di fortuna che non richiedono energia, come i bracieri, frequente causa di intossicazioni da monossido di carbonio e di incendi. La terza causa di “fuel poverty”, secondo il medesimo Rapporto, è il costo dell’energia. “In occasione della crisi petrolifera degli Anni Settanta, i Governi” nota il Rapporto EPEE – “cominciarono ad abbandonare le politiche di risparmio energetico che avevano avviato e che sarebbero state strumenti efficaci per la lotta ai cambiamenti climatici (all’epoca largamente sconosciuti) e la fuel poverty. (...) Dopo l’ultimo decennio in ciascuno dei Paesi coinvolti il prezzo del gas è significativamente cresciuto. I prezzi dell’elettricità si sono stabilizzati ma hanno riscontrato una crescita consistente nell’ultimo biennio. I meccanismi di risoluzione dei casi di morosità sono piuttosto diversi da un Paese all’altro. Si tratta di meccanismi quasi nulli in Italia ed in Spagna. In Francia, il meccanismo è stato definito con precisione e reso obbligatorio con l’ultima “legge di decentralizzazione”. Nel Regno Unito, in virtù dell’esistenza dei sistemi di pre-pagamento, il problema non ha le dimensioni che si riscontra in altri Paesi nonostante si possa stimare che più di un milione di sterline di debito sia reclamato dai distributori di energia.”

La fuel poverty - nota il Rapporto - ha conseguenze dirette sulla salute fisica e psichica, in particolare delle persone più vulnerabili, come i bambini, gli anziani e le persone affette da patologie croniche. “Nel Regno Unito, per esempio, dove sono disponibili dati e ricerche statistiche sulla mortalità causata dalle cattive condizioni abitative, emerge che una media di 25.000 – 40.000 individui muore ogni anno a causa della rigidità della stagione invernale. Negli altri Paesi non esistono statistiche di questo genere. Il freddo insistente e l’umidità in un alloggio possono provocare problemi respiratori, come asma, bronchiti, ecc. Al fine di trovare una via alternativa e più economica per riscaldare l’abitazione, le famiglie scelgono di installare sistemi ausiliari, soluzioni che non risolvono i problemi di umidità e che mantengono un forte impatto sulla salute, oltre a rappresentare un rischio elevato in termini di sicurezza (incidenti e fughe di monossido di carbonio).” Le cattive condizioni abitative possono avere effetti significativi anche sullo stato di salute mentale., determinando ansia, condizioni di esclusione sociale e di isolamento ed anche esercitare un effetto fortemente negativo sull’auto-stima e la capacità di gestire quotidianamente la propria vita.

E’ importante sottolineare che le analisi condotte a livello nazionale confermano che le differenze rispetto al tema delle cause e delle conseguenze del problema non riguardano solo i Paesi ma spesso anche le diverse Regioni all’interno di uno stesso Paese (esemplare il caso delle regioni del Sud e quelle del Nord Italia, i quattro Stati del Regno Unito piuttosto che le Regioni del Belgio).

Il sostegno oggi in vigore nel nostro Paese per sostenere i consumi energetici dei soggetti deboli si è rivelato del tutto inadeguato.

Con il decreto interdipartimentale Ministero dell’Economia e delle Finanze e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 30 novembre 2009, n. 95416, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie generale, del 28 dicembre 2009, n. 300, è stato stabilito in 20 euro, a partire dal bimestre corrente dalla data di pubblicazione del decreto stesso, l’incremento della disponibilità concessa ai beneficiari della Carta Acquisti che siano utilizzatori, sul territorio nazionale, di gas naturale o GPL, per uso finalizzato al riscaldamento e o alla produzione di

acqua calda per la propria unità abitativa.

L'incremento, è stato concesso fino ad esaurimento dei fondi versati a titolo spontaneo e solidale da ENI S.p.A. e ENI Foundation, ed è subordinato al possesso della Carta Acquisti; alla verifica del requisito di utilizzo di gas naturale o GPL per l'abitazione (sicché se il contratto di fornitura è intestato al proprietario e non al conduttore non è possibile dimostrare che si utilizza gas o GPL per l'abitazione; stesso problema si pone se l'abitazione è priva di impianti di riscaldamento e di produzione di acqua sanitaria).

Ma gli esclusi dalla social card sono in tanti.

A fronte di otto milioni di persone in condizioni di povertà relativa e più di tre milioni di persone in condizioni di povertà assoluta, in circa due anni dall'entrata in vigore secondo il Ministero dell'Economia non più di 750mila hanno utilizzato la carta acquisti spesso una volta sola (il governo aveva stimato circa 1,3 milioni di potenziali beneficiari). Le persone che la usano con continuità non sono più di 4-500mila, anche perché basta che si modifichi uno dei requisiti (per esempio, l'età) per perdere il diritto alla carta. Gli stranieri poveri, anche se residenti, sono esclusi. Esclusi risultano anche i giovani con lavoro instabile e che non abbiano figli con meno di tre anni. E i requisiti di reddito sono stringenti (non più di 6.300 euro all'anno o 8.300 euro se pensionato) come quelli sull'età del beneficiario (oltre i 65 anni di età o sotto i tre anni).

Esclusi dunque sono i giovani poveri. Eppure secondo l'ultimo "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale" i giovani poveri sotto i 34 anni di età sono il 4,8% del totale; nella fascia di età compresa tra i 35 e i 44 anni la povertà è al 5,6%. Nell'ultimo provvedimento del Governo (il D.L. 225/2010, "Milleproroghe") si propone la "privatizzazione" della social card, con l'affidamento della gestione - nei comuni sopra i 250.000 abitanti - agli enti "caritativi" che avranno, tra l'altro, il compito di selezionare i soggetti realmente bisognosi. I Comuni sono solo chiamati ad individuare gli enti caritativi e ad integrarne le prestazioni.

Nuovi meccanismi per combattere la fuel poverty si rendono necessari, in particolar modo per aiutare le famiglie selezionate a sostenere i costi dell'energia secondo criteri di età e condizioni di salute. E' importante ricordare, tra l'altro, che contrastare la fuel poverty significa anche intervenire nella lotta ai cambiamenti climatici con azioni direttamente rivolte a migliorare la condizione delle abitazioni e l'efficienza energetica.

Con la direttiva Ciampi-Cassese del 27 gennaio 1994, che dettava alcuni principi fondamentali nell'erogazione dei servizi pubblici, il Governo si impegnava ad adottare tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a dare piena effettività ai diritti degli utenti contenuti nella direttiva.

In particolare, si stabiliva che l'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di eguaglianza dei diritti degli utenti. Questo significa che deve essere garantita parità di trattamento e parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, anche quando le stesse non

siano agevolmente raggiungibili, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti, allo scopo di evitare ogni ingiustificata discriminazione tra gli utenti stessi.

Il principio più importante è la continuità del servizio: l'erogazione dei servizi pubblici deve essere continua, regolare e senza interruzioni; nel caso di interruzione del servizio, che deve essere espressamente regolato, i soggetti erogatori devono adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

Questo è lo spirito della presente proposta di legge: per garantire continuità nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali ai nuclei familiari in cui vi siano minori, anziani e soggetti deboli in condizioni economiche e sociali disagiate si prevede la costituzione di un Fondo per la morosità incolpevole nello stato di previsione del Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2011 e di 10 milioni di euro per l'anno 2012. Il Fondo ha lo scopo di erogare risorse ai servizi sociali e socio-assistenziali dei Comuni i quali ricevono segnalazioni o attivano interventi sul territorio in relazione ai bisogni delle famiglie o di singoli soggetti che per morosità incolpevole non siano in grado di garantire la regolarità dei pagamenti delle bollette dei servizi pubblici essenziali.

Le società che gestiscono servizi pubblici locali, ed in particolare la fornitura di energia elettrica, gas naturale o GPL, prima di avviare le procedure necessarie a interrompere l'erogazione del servizio per morosità ad un utente, hanno l'obbligo di verificare con i servizi sociali e socio-assistenziali dei Comuni nonché con il supporto delle varie associazioni di terzo settore che operano nel campo dell'inclusione sociale, se non sussista una condizione effettiva di bisogno dell'utente che abbia determinato morosità incolpevole. Tale verifica si attiva prima dell'interruzione del servizio per morosità qualora la fornitura di energia elettrica, gas naturale o GPL sia finalizzata a riscaldamento e/o uso cucina e/o produzione di acqua calda per l'abitazione principale. Se da tale verifica risulta che l'utente moroso si trova in condizioni economiche e sociali disagiate e non possa far fronte ai bisogni essenziali, è garantita continuità al servizio di fornitura di energia elettrica, gas naturale o GPL finalizzato a riscaldamento e/o uso cucina e/o produzione di acqua calda. Gli oneri relativi a tale utenza, per il periodo in cui sussiste la condizione di disagio sociale e di bisogno, sono a carico delle società che gestiscono servizi pubblici locali che, entro 90 giorni dall'accertata condizione di indigenza dell'utente, possono rivalersi, a seguito di richiesta documentata al Ministero dell'economia e delle Finanze, sulle risorse del Fondo per la morosità incolpevole.

Articolo 1
(Continuità dei servizi pubblici essenziali)

1. Al fine di garantire continuità nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali ai nuclei familiari in condizioni di indigenza economica e di disagio sociale in cui vi siano minori, anziani ultra sessantacinquenni o soggetti in condizione comunque di disagio sociale, nello stato di previsione del Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali è istituito il Fondo per la morosità incolpevole, con una dotazione di 8 milioni di euro per l'anno 2011 e di 10 milioni di euro per l'anno 2012. Il Fondo eroga risorse ai servizi sociali e socio-assistenziali dei Comuni i quali attivano interventi sul territorio in relazione ai bisogni delle famiglie o di singoli soggetti che per morosità incolpevole non siano in grado di garantire la regolarità dei pagamenti delle bollette dei servizi pubblici essenziali.

A tal fine le società che gestiscono servizi pubblici quali la fornitura di energia elettrica, gas naturale o GPL, acqua, prima di attuare le procedure necessarie a interrompere l'erogazione del servizio per morosità ad un'utenza domestica, hanno l'obbligo di verificare attraverso i servizi sociali e socio-assistenziali dei Comuni se il singolo o il nucleo familiare fruitore dell'utenza morosa sia in possesso dei requisiti per richiedere la carta acquisti o comunque si trovi in una condizione effettiva di bisogno che abbia determinato la morosità incolpevole.

2. Tale verifica va attivata prima dell'interruzione del servizio per morosità qualora la fornitura di energia elettrica, gas naturale o GPL, acqua sia finalizzata a riscaldamento e/o uso cucina e/o produzione di acqua calda per l'abitazione principale. Se da tale verifica risulta che il soggetto fruitore di tale utenza è moroso in quanto si trova effettivamente in condizioni di indigenza economica e di disagio sociale e non possa, per questo, far fronte con i propri mezzi ai bisogni essenziali del nucleo familiare in cui vi siano minori, anziani ultra sessantacinquenni o soggetti in condizione comunque di disagio sociale, deve essere comunque garantita continuità al servizio di fornitura di acqua, energia elettrica, gas naturale o GPL finalizzato a riscaldamento e/o uso cucina e/o produzione di acqua calda.

3. Gli oneri necessari a garantire la continuità del servizio, per il periodo in cui sussiste la condizione di disagio economico e sociale incolpevole, sono a carico provvisorio delle medesime società che gestiscono servizi pubblici che, entro 90 giorni dall'accertata condizione di indigenza del fruitore dell'utenza possono chiederne il rimborso al Comune di competenza, a seguito di richiesta documentata.

I Comuni si rivalgono per gli oneri sostenuti al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali sulle risorse del Fondo per la morosità incolpevole, secondo modalità stabilite da un apposito decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, da emanarsi nel termine di 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Articolo 2
(Associazioni del terzo settore ed enti caritativi)

1. I Comuni, ai fini della verifica di cui al precedente articolo, possono avvalersi del supporto delle associazioni del terzo settore che operano nel campo dell'inclusione sociale, ivi inclusi gli enti caritativi di cui all'art. 2, comma 46, del D.L. n. 225/2010, convertito con legge n. 10/2011.

Articolo 3
(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'articolo 1, pari a 8 milioni di euro per l'anno 2011 e di 10 milioni di euro per l'anno 2012, si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per la carta acquisti di cui all'articolo 81, comma 29, del 25 giugno 2008, n.112. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.