

SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS AL PARLAMENTO E AL GOVERNO IN TEMA DI MISURA DEL GAS NELLE ATTIVITÀ DI DISTRIBUZIONE E FORNITURA AI CLIENTI FINALI

1. Premessa

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione al Parlamento e Governo ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, intende formulare le proprie osservazioni e proposte in ordine alla disciplina della misura del gas venduto ai clienti finali a mezzo di reti di distribuzione.

Le competenze in materia risultano oggi suddivise tra:

- Ministero dello Sviluppo Economico per quanto riguarda la disciplina relativa alla metrologia legale.
- Uffici metrici delle Camere di Commercio, alle quali il Dlgs 31 marzo 1998, n. 112/98, ha trasferito le funzioni di controllo in materia di metrologia legale, precedentemente esercitate dallo Stato a mezzo degli Uffici Provinciali Metrici.
- Organismi notificati ai sensi dell'articolo 9 del Dlgs 2 febbraio 2007, n. 22, e della circolare 22 ottobre 2007, n. 3222, del Ministero dello Sviluppo Economico.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, e in particolare l'Agenzia delle Dogane, per quanto riguarda le funzioni di controllo a fini fiscali.
- Autorità per l'energia elettrica e il gas per quanto riguarda la regolazione delle condizioni di erogazione del servizio di misura, a partire dai dati di misura generatisi nei contatori del gas a valle dell'elaborazione metrologica (cd gestione post-misura, si veda in dettaglio il successivo punto 4).

2. La disciplina vigente in materia di metrologia legale

Verificazione prima dei contatori

Un contatore del gas prima di essere immesso sul mercato deve essere sottoposto alla *verificazione prima*, cioè alla verificazione in base alla quale viene accertato che il contatore che sta per essere immesso sul mercato sia "identico" dal punto di vista costruttivo e metrologico ad un contatore campione conforme alla normativa tecnica. La *verificazione prima* comporta l'apposizione sul contatore di un bollo metrico che indica anche l'anno di effettuazione della *verificazione prima*.

La normativa vigente, sotto il profilo metrologico legale e ai fini della quantificazione del gas per i clienti finali della distribuzione, prevede la *verificazione prima* (omologazione) per i contatori di gas a volume (a pareti deformabili, detti anche a membrana; a pistoni rotanti; a turbina). Il recente Dlgs 2 febbraio 2007, n. 22, che ha recepito la direttiva europea 2004/22/CE relativa agli strumenti di misura, prevede la *verificazione prima*, denominata in questo caso *valutazione della conformità*, anche per contatori elettronici di nuova generazione che utilizzano tecnologie di misura innovative basate su principi non volumetrici.

Attualmente per i contatori volumetrici a pareti deformabili, cioè quelli in funzione presso la quasi totalità delle famiglie, la *verificazione prima* e la *bollatura metrica* avvengono in conformità al TU delle leggi sui pesi e sulle misure, approvato con regio decreto 23 agosto 1890, n. 7088, al Dpr 23 agosto 1982, n. 857 (abrogato dal Dlgs 2 febbraio 2007, n. 22, di attuazione della direttiva 2004/22/CE relativa agli strumenti di misura) e allo stesso Dlgs 2 febbraio 2007, n. 22.

Verificazione periodica dei contatori e loro vita utile

La *verificazione periodica* è una verifica presso il punto di utilizzazione del contatore per accertare e attestare che il contatore stesso abbia preservato nel corso del tempo le caratteristiche metrologiche iniziali certificate dalla *verificazione prima*.

La legge 29 luglio 1991, n. 236 (articolo 2, comma 3), e il decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 22 (articolo 19, comma 2), tuttavia, hanno rimandato rispettivamente a successivi decreti del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e del Ministero dello Sviluppo Economico la disciplina delle *verificazioni periodiche*. Il decreto del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato 28 marzo 2000, n. 182, recante il regolamento per la modifica ed integrazione della disciplina della *verificazione periodica* degli strumenti metrici in materia di commercio e di Camere di commercio, all'articolo 2 "Verificazione periodica", aveva escluso dal campo di applicazione dello stesso decreto, dunque dalla *verificazione periodica*, i contatori del gas.

Per quanto riguarda la vita utile dei contatori del gas, si osserva che le disposizioni normative non fissano un termine massimo alla loro vita. Anche il recente decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 22, all'articolo 22 "Disposizioni transitorie", comma 3, prevede che "I dispositivi ed i sistemi di misura (*omissis*) per i quali la normativa in vigore fino al 30 ottobre 2006 non prevede i controlli metrologici legali, qualora già messi in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto, potranno continuare ad essere utilizzati anche senza essere sottoposti a detti controlli, purché non rimossi dal luogo di utilizzazione."

E' infine da osservare, per quanto riguarda i controlli metrologici dei contatori del gas, che la legge 18 aprile 2005, n. 62, concernente *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004* all'articolo 22 (Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2004/22/CE relativa agli strumenti di misura), comma 1, lettera h), prevede "l'armonizzazione della disciplina dei controlli metrologici legali intesi a verificare che uno strumento di misura sia in grado di svolgere le funzioni cui è destinato".

Verificazioni di prima installazione e successive ai fini della fiscalizzazione dei contatori

Con circolare n. 21/D del 25 luglio 2007 avente ad oggetto il “Decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 22 di ‘Attuazione della direttiva 2004/22/CE relativa agli strumenti di misura. Istruzioni operative.” l’Agenzia delle dogane ha introdotto norme che, per fini fiscali, riguardano la verifica prima e periodica dei contatori del gas di installazione successiva al 18 marzo 2007, data di entrata in vigore dello stesso decreto n. 22 del 2 febbraio 2007. In particolare la circolare prevede che gli esercenti diano sempre comunicazione al competente Ufficio delle dogane delle installazioni dei contatori e che nel corso della verifica di prima installazione i funzionari dell’Agenzia appongano i sigilli per impedirne la manomissione. All’atto dell’entrata in esercizio i suddetti sistemi devono essere tenuti in prova per un periodo tale da consentire un numero di rilevazioni sufficiente a verificare la corretta funzionalità in condizioni operative, terminato positivamente il quale viene rilasciata apposita attestazione dagli Uffici della dogane che consente l’utilizzo dei predetti sistemi per fini fiscali. Successivamente la circolare dispone una verifica periodica semestrale in capo agli Uffici delle dogane che risulta sostanzialmente non attuata qualora dovesse intendersi riferibile ai circa diciotto milioni di contatori del gas già in esercizio alla data di entrata in vigore del decreto n. 22 del 2 febbraio 2007.

Misura del gas in condizioni standard

Il gas per la sua particolare natura ha un valore energetico variabile, anche in funzione della pressione e della temperatura al momento della rilevazione, così che variando l’uno o l’altro parametro, varia anche la quantità di prodotto contenuta nel volume predeterminato. L’ordinamento metrologico legale prevede però che, laddove non siano definite condizioni di riferimento a cui riportare le variabili di temperatura e pressione, faccia fede quanto indicato dallo strumento metrico.

Allo stato, non esiste una norma di legge che definisca quali debbano essere le condizioni di pressione e di temperatura da utilizzare per effettuare una misura oggettiva del gas naturale. La prassi di alcune transazioni commerciali prevede che il gas erogato venga misurato secondo un’unità di misura indicata quale “metro cubo alle condizioni standard”, ovvero a 15° C e pressione assoluta pari a 1.013,25 millibar, come previsto dalla disciplina fiscale di cui si tratterà al punto successivo.

3. La disciplina fiscale sulla fornitura del gas

Gli oneri fiscali relativi al consumo di gas naturale comprendono accise, addizionale regionale ed Iva. Le accise o imposte di consumo sono in generale disciplinate dal Dlgs 26 ottobre 1995, n. 504 (TUA - Testo Unico Accise).

In particolare, l’articolo 21, comma 7, dispone che le “aliquote a volume si applicano con riferimento alla temperatura di 15° Celsius e alla pressione normale¹”. Ciò significa che il Legislatore ha esplicitamente richiesto che, nella determinazione della base

¹ La pressione atmosferica normale, o standard, è quella misurata alla latitudine di 45°, al livello del mare e ad una temperatura di 0 °C, che corrisponde ad una colonna di mercurio di 760 mm. Nelle altre unità di misura corrisponde a 760 mm Hg = 1 atm = 101325 Pa (Pascal)= 1.013,25 millibar = 760 torr.

imponibile (quantità di gas) la misura riportata dal contatore venga, in ogni caso, ricondotta alle cosiddette *condizioni standard*.

La materia ha subito una recente riforma a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26, con il quale è stata data attuazione alla direttiva comunitaria n. 2003/96/CE, che modifica il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. Scopo della Direttiva è quello di assicurare il buon andamento del mercato interno, estendendo la tassazione armonizzata anche ai prodotti energetici diversi dagli oli minerali, al gas naturale, al carbone ed all'energia elettrica e di fissare livelli minimi di imposizione più appropriati.

Il nuovo articolo 21 del Testo Unico Accise, nella formulazione introdotta dal Dlgs n. 26/2007, riconferma peraltro le precedenti disposizioni in materia di applicazione delle accise ai volumi di gas riportati alle condizioni standard. L'accertamento del debito di imposta avviene sulla base di una dichiarazione annuale di consumo che deve riportare le quantità fatturate al consumatore finale ovvero quelle estratte e consumate per conto proprio.

Va notato, tuttavia, che le previsioni testé citate del Testo Unico Accise continuano a riferirsi al gas naturale in termini di metro cubo, sebbene in condizioni standard. In realtà, il contenuto energetico del metro cubo di gas non può essere identificato in modo inequivocabile solo correggendolo in funzione della temperatura e della pressione. È necessario tenere conto anche del cosiddetto *potere calorifico superiore* (che l'Autorità già prevede venga obbligatoriamente utilizzato nelle fatturazioni ed esplicitamente indicato in bolletta). Appare dunque incongruo che la fiscalità continui ad applicarsi al metro cubo standard.

4. Competenza dell'Autorità in materia di misura del gas

L'Autorità, alla luce dei poteri che le sono stati attribuiti dalla legge istitutiva (n. 481/95) e dai successivi provvedimenti normativi di liberalizzazione del mercato energetico (decreti legislativi n. 164/2000 e n. 79/99 e legge n. 239/2004) è competente, come già osservato, in materia di regolazione delle condizioni di erogazione del servizio di misura, a partire dai dati di misura generatisi nei contatori del gas a valle dell'elaborazione metrologica.

Per quanto riguarda le discipline di competenza di altre Istituzioni, l'Autorità nei propri provvedimenti si è sempre limitata a richiamare la relativa legislazione e normativa tecnica.

Compito dell'Autorità è quello di disciplinare la c.d. "gestione post misura", ovvero le modalità di utilizzo dei dati quantitativi, derivanti dalla misurazione del gas, ai fini della determinazione delle partite energetiche di gas effettivamente consegnate nell'ambito dell'esecuzione di contratti di compravendita (all'ingrosso ed al dettaglio) e di trasporto di gas naturale (trasporto, distribuzione e stoccaggio), anche per la corretta applicazione dei relativi corrispettivi (prezzi di vendita e tariffe di trasporto, distribuzione e stoccaggio). Tale disciplina riguarda la gestione dei dati generati dai contatori, una volta resi disponibili dell'elaborazione metrologica, in relazione ai quali l'Autorità definisce:

- i ruoli dei soggetti coinvolti (distributore, trasportatore, cliente finale qualora proprietario dell'impianto di misura) in relazione all'utilizzo dei dati di consumo post-misura;
- le regole di messa a disposizione dei soggetti interessati dei dati di consumo post-misura;
- i corrispettivi tariffari;
- gli obblighi di separazione contabile e amministrativa (*unbundling*);
- i livelli di qualità commerciale.

Nell'esercizio dei poteri conferiti all'Autorità dalla legge 14 novembre 1995 n. 481, in particolare in materia di tutela dei diritti dei consumatori, l'Autorità ha ritenuto inoltre di disciplinare i tempi per le verifiche dei contatori a seguito di richieste da parte dei clienti finali, prevedendo forme di indennizzo per la mancata tempestività da parte degli operatori nell'eseguire tali verifiche, nonché gli eventuali costi da porre a carico dei clienti. Infine, nella prospettiva di un miglioramento della qualità dei servizi resi ai clienti, alla luce del recente progresso tecnologico che ha reso possibile l'immissione sul mercato di contatori di nuova generazione - che utilizzano principi di misura innovativi, di tipo non volumetrico - l'Autorità ritiene di introdurre obblighi per gli operatori finalizzati a porre i consumatori finali in condizione di fruire di prestazioni più avanzate in termini di utilizzo e trasmissione dei dati misurati attraverso le più moderne tecnologie.

5. Iniziative dell'Autorità in materia di tariffazione del gas, di telemisura e di tutela dei consumatori

La regolazione dei corrispettivi "M" e "K"

L'Autorità, come si è detto, ha il compito di disciplinare le modalità di utilizzo del dato rilevato dai misuratori al fine di evitare disparità di trattamento tra clienti finali diversamente localizzati sul territorio. L'energia contenuta in un determinato volume di gas, infatti, non è sempre la stessa tra le diverse località geografiche poiché dipende anche da altri parametri, quali i valori fisici di pressione e temperatura del gas al punto in cui viene effettuata la misura.

Per garantire la corrispondenza tra i corrispettivi pagati dai clienti e la quantità di gas fornita dagli esercenti, l'Autorità è intervenuta con diversi provvedimenti. Dal 2000 (deliberazione 237/00 e relativa relazione tecnica) l'Autorità ha definito l'assetto generale che regola le modalità di utilizzo del dato di misura distinguendo tra i clienti finali dotati di gruppi di misura volumetrici con misura del gas in bassa pressione, non provvisti di correttori dei volumi². Per quelli equipaggiati con contatore di classe inferiore alla classe cosiddetta "G40" (con portata oraria massima pari a 65 m³/h), cioè bisognosi di maggior tutela, l'Autorità ha individuato un coefficiente di adeguamento alla quota altimetrica e alla zona climatica (coefficiente M) che è stato calcolato utilizzando una formula derivata dalla letteratura tecnica, ed è riportato in tabelle che ne

² Il correttore dei volumi è un dispositivo soggetto alla disciplina della metrologia legale in grado di rilevare la pressione e la temperatura e di produrre una misura corretta in funzione dei valori di temperatura e pressione rilevati.

forniscono, per ciascuna zona climatica, il valore in funzione della temperatura e dell'altitudine della località.

Per i clienti finali equipaggiati con contatore di classe superiore alla classe "G40", invece, l'Autorità ha riconosciuto il diritto di chiedere che il gruppo di misura fosse corredato di correttori dei volumi, in funzione dei valori di temperatura e pressione, omologate e ha fatto salva la prassi di utilizzare, in assenza di correttore dei volumi, un coefficiente di correzione dei volumi da concordare con il cliente: tale coefficiente è stato successivamente denominato (deliberazione 108/06) "coefficiente K". La metodologia alla base dei coefficienti "K" deve essere concordata tra le società di vendita e l'impresa di distribuzione che esercisce l'impianto; nel caso in cui tale metodologia non fosse condivisa da una delle parti si applica il criterio di calcolo stabilito dall'Autorità con la delibera 108/06.

Dal 1° gennaio 2003, cioè da quando tutti i clienti finali sono liberi di scegliere il proprio fornitore di gas naturale sul libero mercato, l'Autorità ha imposto agli esercenti di offrire ai clienti con consumi sino a 200.000 Smc (metri cubi standard), unitamente alle condizioni di fornitura dai medesimi predisposte, le condizioni definite sulla base della medesima deliberazione n. 237/00 e quindi l'applicazione del coefficiente correttivo M, con obbligo di apposita evidenziazione in bolletta.

L'indagine dell'Autorità sull'applicazione dei corrispettivi "M" e "K"

L'Autorità, nel settembre 2007, ha chiuso la prima fase di un' "istruttoria conoscitiva"³ su tutto il territorio nazionale, volta ad accertare, in particolare, la corretta applicazione dei coefficienti di misura "M" e "K" e le modalità con le quali le imprese adempiono alle disposizioni dettate dall'Autorità in materia di utilizzo, ai fini tariffari, dei dati di misura del gas naturale. I risultati hanno portato all'apertura di procedimenti sanzionatori nei confronti di numerosi soggetti ed un programma di verifiche ispettive con il Nucleo Speciale Tutela Mercato della Guardia di Finanza. Le violazioni contestate riguardano l'utilizzo non corretto, in danno degli utenti, dei coefficienti di misura "M" e "K" per l'esatta contabilizzazione del gas naturale, nonché la loro mancata indicazione in fattura. Le istruttorie dovrebbero terminare entro il 31 luglio 2008. L'Autorità ha anche varato un programma di ispezioni che riguarda le necessarie verifiche sulla corretta determinazione del coefficiente di misura "K".

Iniziativa dell'Autorità in materia di telemisura e tutela dei consumatori

Il tema della telemisura e dell'adeguamento del parco contatori per i punti di riconsegna delle reti di distribuzione del gas naturale è stato affrontato dall'Autorità fin dal 2003 con più deliberazioni e documenti per la consultazione. Tra questi si ricordano in particolare:

- la deliberazione 9 luglio 2007, n. 169/07, che ha previsto l'introduzione di sistemi di telemisura per la rilevazione dei consumi dei clienti finali;
- il documento per la consultazione 26 luglio 2006 "Proposte per la diffusione dei misuratori elettronici e dei sistemi di telegestione per l'utenza di bassa tensione", atto n. 23/06, nel quale l'Autorità ha annunciato che, analogamente a quanto proposto per il settore elettrico, avrebbe successivamente adottato iniziative per la

³ L'istruttoria è stata aperta tramite la delibera 124/07 e chiusa dalla delibera 227/07. L'avvio delle conseguenti istruttorie formali è previsto dalle delibere 300/07, 301/07, 302/07.

- diffusione di misuratori idonei alla telemisura dei consumi dei clienti finali allacciati alle reti di distribuzione del gas;
- il documento per la consultazione 9 luglio 2007 “Telemisura dei consumi dei clienti finali allacciati alle reti di distribuzione del gas naturale”, atto n. 27/07, nel quale, dando seguito a quanto annunciato con il documento n. 23/06, l’Autorità ha proposto un piano per l’adeguamento dei misuratori dei clienti finali della distribuzione del gas naturale con contatori più intelligenti, anche di nuova generazione, in grado di produrre un dato di misura secondo principi non volumetrici, ma in ogni caso in grado di effettuare la correzione di pressione e di temperatura a bordo del contatore stesso. Tale funzionalità consentirebbe di ottenere una misura in condizioni standard in tempo reale su ogni contatore, senza la necessità di una successiva correzione del dato.

Nella primavera 2008 è prevista una consultazione contenente gli orientamenti finali dell’Autorità in materia di telemisura e adeguamento del parco contatori gas. Essa recepisce gli esiti del documento per la consultazione n. 27/07 e di uno studio effettuato nel corso del 2007 - che ha accertato la presenza sul mercato di contatori del gas, già omologati ai sensi della direttiva europea 2004/22/CE relativa agli strumenti di misura o in via di omologazione - in grado di effettuare la correzione della misura in funzione dei valori di temperatura e di pressione e nello stesso tempo di essere teleletti. A seguire è prevista l’adozione del relativo provvedimento.

Infine, con il documento per la consultazione “Opzioni per la regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e misura del gas nel III periodo di regolazione (2009-2012)”, atto n. DCO 1/08, l’Autorità ha proposto un rafforzamento delle esistenti regole di tutela dei clienti finali in materia di verifiche dei contatori del gas, in coerenza con la normativa vigente, su richiesta degli stessi clienti finali⁴, prevedendo una maggiore tempestività da parte degli esercenti nell’effettuazione delle verifiche, la corresponsione di un indennizzo automatico al cliente nel caso in cui la verifica fosse effettuata in tempi più lunghi di quelli fissati dall’Autorità e la forfetizzazione del corrispettivo, proporzionale alla vetustà del contatore, dovuto dal cliente finale all’esercente nel caso in cui la verifica accertasse il corretto funzionamento del contatore, confermando la gratuità della sostituzione del contatore nel caso in cui la verifica accertasse il non corretto funzionamento del contatore.

6. Conclusioni

Sulla base delle considerazioni sopra esposte l’Autorità ritiene necessaria e urgente l’introduzione di una disciplina organica della verifica periodica dei contatori del gas, inclusi quelli già in servizio, e sulla loro vita utile. In particolare risulta necessaria la armonizzazione della disciplina dei controlli metrologici legali tra Ministero dello Sviluppo Economico e Agenzia delle dogane, dando coerente attuazione alla già citata legge 18 aprile 2005, n. 62, che prevede “l’armonizzazione della disciplina dei controlli metrologici legali intesi a verificare che uno strumento di misura sia in grado di svolgere le funzioni cui è destinato”, anche alla luce della circolare 22 ottobre 2007, n. 3222, del Ministero dello Sviluppo Economico in materia di “Istruzioni operative per la

⁴ La disciplina della tempestività nella verifica dei contatori del gas su richiesta dei clienti finali è stata introdotta dall’Autorità con la deliberazione 2 marzo 2000, n. 47/00.

designazione degli organismi notificati di cui all'articolo 9 del Dlgs 2 febbraio 2007, n. 22 (Direttiva 2004/22/CE relativa agli strumenti di misura)”. Tale intervento appare essenziale al fine di assicurare, in ultima analisi, la necessaria attività di controllo sulla corrispondenza tra la quantità di gas contabilizzata dai contatori e quella effettivamente prelevata dai consumatori.

L'Autorità ritiene inoltre necessaria e urgente la armonizzazione della disciplina fiscale, che ai fini dell'applicazione delle accise dispone la riconduzione di tutti i dati di misura alle condizioni standard, e della legislazione metrologico legale che ancora non ha definito quali siano le condizioni standard cui ragguagliare il dato prodotto dagli strumenti di misura. Tale armonizzazione dovrebbe poi introdurre l'applicazione della normativa fiscale sul contenuto energetico piuttosto che sui volumi di gas, sebbene in condizioni standard.

Dal canto suo l'Autorità, nell'ambito delle competenze in materia di tutela dei diritti dei consumatori, ad essa attribuiti dalla legge 14 novembre 1995 n. 481, e con l'obiettivo di assicurare ai clienti finali livelli di qualità dei servizi sempre maggiori e adeguati alle attuali esigenze di mercato, intende dare seguito alle proprie proposte di ampliamento e potenziamento delle prestazioni fornite dal parco contatori attualmente in uso presso le famiglie in termini di utilizzo e trasmissione dei dati di misura.

11 marzo 2008

Il Presidente: Alessandro Ortis