L'INAFFIDABILITÀ DELLE BOLLETTE DI ENERGIA ELETTRICA IN ITALIA

*Aspetti tecnico-giuridici.
La questione del vuoto normativo.*

Dott. Recca Maurizio

Pegaso International

KEYWORDS: Tutela consumatore, bolletta energia, direttiva comunitaria, contestazione energia.

ABSTRACT

Le bollette di energia elettrica devono essere pagate mensilmente dai cittadini quali il corrispettivo di energia consumata per i propri bisogni. La tematica, dunque, affronta la responsabilità del fornitore di un servizio di pubblica utilità che, direttamente o indirettamente, incide sulla vita quotidiana dei cittadini: in concreto grava nella struttura dei costi fissi delle famiglie ed utenti. A tale scopo il legislatore europeo con la Direttiva MID (Direttiva 2004/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 e s.m.i.) ha legiferato in merito ai requisiti e controlli metrologici degli strumenti per la misura legale dell'energia elettrica attiva, consumata per il soddisfacimento dei propri bisogni. Lo strumento di misura utilizzato per la misura dell'energia consumata è il "contatore" presente in ogni abitazione deve essere di tipo legale. Dunque il corrispettivo di energia da pagare dipende dalla quantità di energia consumata che è visualizzata dal contatore a mezzo del display e contabilizzata nella bolletta/fattura con la dicitura "Consumi in kWh". L'importo dell'energia da corrispondere nella "bolletta energetica" deve essere assolutamente preciso, privo di errori e tutto il sistema di fatturazione deve essere affidabile, in caso contrario si lede il concetto di fede pubblica. Lo sviluppo della tecnologia della comunicazione, però, crea non pochi problemi legali, concernenti la quantificazione dell'energia da corrispondere attestato nelle bollette. Il presente studio, affronta la problematica delle bollette energetiche scaturenti dal sistema di misurazione dell'energia elettrica in ITALIA sia dal punto di vista tecnico che legale.

INTRODUZIONE

Prima di entrare nel merito della problematica è bene definire i concetti in modo chiaro e senza ambiguità in quanto il tema merita assoluta precisione nelle informazioni scritte di seguito.

Ogni strumento di misura con funzioni di misura legale, deve essere sottoposto a controlli metrologici prima della sua messa a disposizione sul mercato e/o messa in servizio. Al presente, detti controlli sono rigorosamente regolati dalla direttiva MID¹ (Direttiva 2004/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 e s.m.i.) che, per motivi di interesse pubblico, sanità pubblica, sicurezza pubblica e ordine pubblico, garantiscono gli strumenti di misura quando utilizzati per le finalità sopra indicate, ovvero per gli impieghi legali. A tal scopo questi strumenti di misura sono sottoposti ad una valutazione di conformità e, se rispettano i requisiti previsti, possono essere messi in servizio. Nel nostro caso, dunque, prenderemo in considerazione il gruppo di misura ENEL, chiamato d'ora in poi contatore, utilizzato in tutte le abitazioni dei cittadini.

Detto contatore svolge un ruolo fondamentale nella vita di tutti noi e cioè svolge il ruolo di misura dell'energia elettrica consumata dall'utente. Detta energia consumata viene misurata dal contatore e, tramite il display dello stesso, il cittadino può vedere la misura del consumo effettuato per i propri bisogni giornalieri.

IL DISPLAY

Il legislatore con la succitata direttiva MID, infatti, precisa e definisce in modo rigoroso l'indicazione del display quale risultato della misura svolta dal contatore, e di conseguenza, il corrispettivo dell'energia consumata cui l'utente è tenuto a corrispondere al Fornitore dell'energia. Il punto 10.1 e 10.2 della MID, infatti, impone ai fabbricanti che "l'indicazione del risultato deve avvenire mediante visualizzatore o copia stampata" e "L'indicazione del risultato deve essere chiara e inequivocabile"..., ed ancora, "uno strumento di misura destinato alla misurazione di servizi forniti da imprese di pubblica utilità, esso deve comunque essere dotato di un visualizzatore metrologicamente controllato". La ratio della disposizione è tanto semplice quanto banale: il cittadino si deve rendere conto del corrispettivo da pagare in funzione della quantità di energia consumata che pagherà nelle bollette energetiche. A tal scopo, merita attenzione il punto 10.5 della MID che, testualmente così dispone:

"A prescindere dal fatto che sia possibile o meno leggere a distanza uno strumento di misura destinato alla misurazione di servizi forniti da imprese di pubblica utilità, esso deve comunque essere dotato di un visualizzatore metrologicamente controllato facilmente accessibile al consumatore senza alcun ausilio. La lettura di tale visualizzatore è il risultato della misurazione che costituisce la base su cui è calcolato il

prezzo da corrispondere". Detta disposizione appare chiara ed inequivocabile ed è in simbiosi con i diritti elementari del consumatore perché, se da un lato non esclude una lettura del display da remoto, dall'altro il legislatore attesta il concetto chiave secondo il quale il corrispettivo dell'energia da corrispondere è determinato dalla lettura del display, che, per altro, deve essere metrologicamente controllato. Il legislatore, dunque, pur non escludendo che lo strumento di misura possa o meno essere letto a distanza, detto modo di procedere, comunque, non deve alterare le caratteristiche metrologiche dello stesso strumento di misura, fermo restando che *"La lettura di tale visualizzatore è il risultato della misurazione che costituisce la base su cui è calcolato il prezzo da corrispondere"*: quello è il dato che fa fede tra le parti, non il dato teletrasmissso.

■ LA BASE DI CALCOLO NELLA FORMAZIONE DELLE BOLLETTE ENERGETICHE

Per quanto detto, dunque, il legislatore ha stabilito che la base di calcolo per emettere una bolletta energetica è la misurazione visualizzata nel display del contatore su cui si determinerà il prezzo da pagare (definizione MID "Transazione commerciale di vendita diretta"). I consumi energetici misurati dal contatore, quindi, vengono visualizzati nel display dello stesso e costituiscono la base della fatturazione formalizzata con le bollette energetiche che tutti i cittadini pagano. Detta osservazione appare ovvia e scontata: tutte le bilance per la determinazione della massa delle merci, o tutti i distributori di carburante per i volumi erogati, e comunque tutti gli strumenti di misura utilizzati per gli usi di commercio devono essere legali e metrologicamente controllati. Le indicazioni di detti strumenti, devono essere universalmente riconosciute ed accettate se e in quanto la misurazione è avvenuta con strumenti legali ed utilizzati secondo le prescrizioni di

legge: su ciò si radica la pubblica fede.

Ecco che, prima dell'avvento nelle nuove tecnologie, ENEL si avvaleva di tecnici il cui ruolo e scopo era quello di "leggere", abitazione per abitazione, i dati registrati nei singoli contatori di energia utili e necessari per la successiva bolletta energetica che si recapitava. Questo modo di procedere rispettava tutti i canoni imposti dal legislatore a tutela dell'interesse e fede pubblica, dando per certa la quantità di energia misurata quale frutto di accertamento svolto in contraddittorio con l'utente.

■ METODO UTILIZZATO PER LA FORMAZIONE DELLE BOLLETTE ENERGETICHE

Nell'esempio sotto illustrato, viene mostrato il processo di formazione delle bollette energetiche considerando il contatore uno strumento legale e metrologicamente verificato.

Dunque, in questo caso, tutto il procedimento di formazione delle bollette energetiche rispetta i dispositivi normativi dettati dal legislatore e vengono tutelati i diritti di ogni cittadino. Il contatore MID misura l'energia elettrica consumata; il letturista² prende nota dalla lettura del display, trasmette i consumi al venditore che provvederà ad emettere la bolletta energetica. Tutto il procedimento di formazione rispetta rigorosamente la MID e, se non contestati, si consoliderà il pagamento dell'energia consumata. L'affidabilità del processo di formazione delle bollette energetiche, in questo caso, è perfettamente rispettata.

Con l'innovazione e l'ammodernamento tecnologico, le cose si complicano in modo esponenziale sotto il profilo giuridico perché la lettura del display, base di calcolo delle bollette energetiche, viene trasmessa telematicamente.

Il distributore, ad esempio e-Distribuzione, sia per un ammodernamento tecnologico delle proprie strutture, sia per stare al passo con l'evoluzione tecnologia e,

principalmente, con l'utilizzo dell'elettronica digitale, ha adottato un sistema di lettura da remoto del display del contatore, base di calcolo per la formazione delle bollette, che elimina la figura del "letturista".

La lettura da remoto del display, però, comporta un radicale cambiamento tecnologico del contatore e delle funzioni dal medesimo esplicate. Oggi il contatore, oltre a svolgere il ruolo primario ed essenziale di misura dell'energia consumata, riesce a dialogare con la centrale del distributore tramite la linea di distribuzione dell'energia a mezzo tecnica P.L.C. (Power Line Communication), sovrapponendo alla corrente elettrica di rete a bassa tensione, un segnale a frequenza più elevata che è modulato dall'informazione (i "numeri del display") da trasmettere.

E' ovvio che in tali condizioni di funzionamento, il contatore deve essere in grado di dialogare con apparecchiature a monte del medesimo, dunque, oltre ad essere uno strumento di misura svolge anche il ruolo di trasmettitore/ricevitore di dati da remoto, generando così un flusso di informazioni in entrata ed in uscita dal contatore: in caso contrario, mai e poi mai potrà avvenire l'invio dei dati visualizzati dal display. Fermo restando la limitazione alla validità metrologica del dato teletraspresso imposta dal legislatore, secondo il quale la base su cui è calcolato il prezzo da corrispondere è la lettura del visualizzatore che costituisce il risultato della misurazione.

Ed è qui che sorge il problema: il risultato della misurazione non è assunto secondo i canoni prefissati dal legislatore, ma mediante una modalità diversa e per di più non assistita da quel livello di validità e affidabilità metrologica per via della disposizione enunciata al p.to 10.5 dei requisiti essenziali di cui all'allegato I della MID. Pertanto ecco che sorge il problema consistente nel conferire validità metrologica ad un dato di misura teletraspresso – il dato di misura – gravato dalla limitazione metrologica imposta dal legislatore Comunitario. Per un principio di rango delle fonti del Diritto, è notorio che il Diritto Comunitario prevale su quello interno dei singoli Paesi della E.U. e pertanto neanche se licenziando una norma interna che legalizzasse – ovvero conferisse validità metrologica ad un dato trasmesso a remoto, come quello di misura – tale norma contrasterebbe col Diritto Comunitario.

Il vuoto normativo esistente oggi consiste nel verificare metrologicamente la corretta ricezione del dato presente nel display che transita, tramite la tecnica P.L.C. con la linea distribuzione, dal contatore al distributore e crea, per le ragioni su esposte, un vuoto incolumabile. In concreto, e-Distribuzione è sì titolare di un Certificato di approvazione del tipo di contatore elettrico di energia attiva, ma di fatto ha realizzato un vero e proprio network o sistema – di cui è parte il contatore – col quale scambia continuamente dati per i quali non è dato conoscere il protocollo di comunicazione, la securizzazione di detto sistema contro interventi accidentali o dolosi, né la modalità di gestione dei disturbi. Ovviamente una tale realtà, non è contemplata dalla MID. Nella materialità, ben si può affermare di trovarsi di fronte ad un vero e proprio Sistema di Misura: il dato ricevuto in detto processo di comunicazione contatore - distributore è utilizzato come BASE DI CALCOLO per la formazione delle bollette energetiche in difformità delle disposizioni normative.

Conseguenza diretta ed immediata è che tale sistema

non assolve alla mera funzione di remotazione del dato, ma anche quello della gestione dello stesso: si è quindi dunque in presenza di un sistema di telemisura dati da remoto e di telegestione del contatore. Se da remoto si cambiano le variabili metrologiche del contatore, quali ad esempio la Potenza messa a disposizione dell'utente allora il contatore, che è parte integrante di un sistema di misura, viene utilizzato non in conformità alle disposizioni previste dalla MID, in quanto si inficiano i requisiti essenziali e specifici previsti dalla MID. A tal scopo è stata presentata un'interrogazione a risposta scritta in commissione 5-01835 presentato dall'On. TRAVERSI Roberto in data Mercoledì 3 aprile 2019, seduta n. 155. In detta interrogazione, il parlamentare chiedeva di sapere se *“la gestione da remoto dei misuratori è espressamente vietata dal decreto legislativo del 22 febbraio del 2007, n. 22: non è cioè ammesso modificare da remoto le variabili metrologiche che concorrono alla formazione del dato di consumo;”*. La risposta del Ministero, in premessa, diceva *“Il tema della comunicazione dei dati relativi alle utenze domestiche di energia elettrica e della loro correttezza ai fini della loro fatturazione deve essere letto in una duplice chiave. La prima, attiene al valore del consumo di energia misurato dallo strumento di misura (il contatore), detto valore a base della transazione commerciale, risulta essere oggetto della metrologia legale, come definita dalla Direttiva 2014/32 e dalla normativa di attuazione della stessa. La seconda è rivolta all'affidabilità della trasmissione a distanza di quel valore e richiama l'attenzione di molti osservatori relativamente alla affidabilità stessa ed alla sicurezza del dato trasmesso”*.

Il problema descritto, riguarda proprio la seconda chiave di lettura e cioè l'affidabilità. Purtroppo, la risposta, non è stata affrontata nel merito, se non in premessa.

In ministro, inoltre dice *“La telelettura/telegestione non modifica i dati di misura creati all'interno dei misuratori, in conformità con la precitata direttiva MID – recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo n. 22 del 2007 – ha previsto la non alterabilità dei dati registrati nella “cella metrologica”*”. Cioè, in altre parole, il ministro dichiara che la telelettura/telegestione non modifica i dati di misura all'interno dei misuratori in conformità alla direttiva MID, ma ciò non trova riscontro né nella realtà in quanto è possibile variare da remoto la Potenza messa a disposizione, né nella previsione legislativa comunitaria nei requisiti specifici dell'allegato MI003 della MID perché definisce i criteri costruttivi di uno strumento di misura e non di un sistema di misura che riesce a dialogare da remoto. Tra i requisiti essenziali della MID, invece, si riscontra il punto 8.1 che, testualmente, recita *“Le caratteristiche metrologiche dello strumento di misura non devono essere influenzate in modo inammissibile dal collegamento di tale strumento ad altro dispositivo, da alcuna caratteristica del dispositivo collegato o da alcun dispositivo remoto che comunichi con lo strumento di misura”*. Ma questo contrasta con il fatto che da remoto, possono essere variate alcune variabili metrologiche del contatore (potenza disponibile, diminuzione potenza, distacco, etc.)³. Il problema rimane irrisolto.

Una concreta indicazione all'intricata questione sulla legalità dei dati del display inviati da remoto e non

dalla lettura del display, viene fornita nella Sentenza dell'Alta Corte Europea⁴ che affronta il caso della trasmissione dei consumi da remoto di un contatore dell'acqua. Sotto il profilo tecnico e giuridico il problema è assolutamente identico al contatore di energia elettrica. I Supremi Giudici dell'Alta Corte Europea così dichiarano: *"L'articolo 34 TFUE e la direttiva 2004/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa agli strumenti di misura, devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa e ad una prassi nazionali secondo le quali un contatore dell'acqua calda, conforme a tutti i requisiti imposti da tale direttiva, connesso ad un dispositivo di trasmissione remota (telemetrica) di dati è da considerarsi un sistema di misurazione e per tale motivo non può essere usato conformemente alla sua destinazione fintantoché, assieme a tale dispositivo, non è stato sottoposto a verifica metrologica in quanto sistema di misurazione"*.

La problematica risolta dai Supremi Giudici dell'Alta Corte Europea, dunque, si può così riassumere:

- 1) il contatore di energia installato nelle abitazioni può svolgere il ruolo preposto di misuratore di energia se e solo se la base di calcolo per la formazione delle bollette energetiche è quella indicata nel display perché il contatore è uno strumento di misura già sottoposto a verifica MID;
- 2) se il contatore di energia verificato MID viene utilizzato come sorgente per una trasmissione

remota dei dati allora tutto il sistema di misure utilizzato nel processo di trasmissione non può essere usato per la formazione delle bollette energetiche: il sistema non trova cittadinanza nella MID;

L'Alta Corte Europea, si è pronunciata nel modo contenuto nelle conclusioni della Sentenza, ma resta irrisolta giuridicamente la questione della valutazione di un sistema costituito da uno strumento di misura MID, collegato ad apparecchiature che svolgono la funzione di remozione del risultato dell'attività di misurazione della grandezza metrologica così apprezzata, nonché dalla telegestione dello strumento di misura.

Chiarito ciò, si ritiene utile affrontare la problematica della produzione delle bollette energetiche nel caso di "assenza del letturista".

Il sistema di misura utilizzato dal distributore di energia non è MID ma realizzato con le Best-Practices Europee⁵ in cui, alla risposta al quesito n° 10, riguardante le *"Risposte ai quesiti pervenuti relativi al Piano di messa in servizio del sistema di smart metering 2G"* pubblicato nel sito dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. I consumi registrati e visualizzati nel display del contatore, base di calcolo, vengono inviati al concentratore tramite la rete di distribuzione secondo un protocollo proprietario denominato Meter and More⁶ di cui ENEL è membro a pieno titolo⁷. Successivamente avviene l'invio alla centrale AMM. Dopo aver validato

unilateralmente i consumi ricevuti, il distributore li invia al relativo venditore per la successiva fatturazione sotto orma di bolletta energetica.

Il procedimento di formazione delle bollette energetiche avviene in base ai dati VALIDATI unilateralmente dal distributore e provenienti da remoto dal contatore. E' palese, sotto ogni punto di vista tecnico, che l'assenza dei consumi energetici dell'utente alla centrale, inviati dal contatore certificato MID, sia dovuta esclusivamente ad un errore di connessione tra contatore e concentratore, data per certa l'affidabilità consolidata nella comunicazione GSM/GPRS/UMTS/SATELLITARE o PSTN. Ciò è dimostrato

dalla presenza di consumi stimati nella bolletta energetica, prova tangibile del fallimento del sistema di telelettura. Dunque, il procedimento di formazione delle bollette energetiche, che per i Giudici deve comunque basarsi sulla lettura del display del contatore, in presenza di consumi stimati è, per definizione, un sistema INAFFIDABILE. Per inciso, nell'ingegneria dell'affidabilità, si intende per affidabilità "La caratteristica di un sistema di funzionare senza guastarsi" e per guasto, nel nostro caso, si intendono i problemi di comunicazione contatore-centrale di comunicazione che, per i supremi Giudici dell'Alta Corte Europea, non è un sistema di misura MID.

■ REFERENCES

1. Impiegato che ha l'incarico di leggere, al domicilio degli utenti, i contatori che registrano il consumo dell'energia.
2. La verifica metrologica di questo sistema di misura di energia, in questo caso, non è contemplata dalla MID.