



Commenti all'ordinanza sulla garanzia delle capacità di fornitura di gas naturale in situazioni di grave penuria

1. Situazione iniziale

L'attuale situazione in materia di politica di sicurezza in cui versa l'Est dell'Europa mette notevolmente a rischio l'approvvigionamento di gas naturale in Svizzera per la stagione invernale 2022/2023. Il 4 marzo 2022 il Consiglio federale ha perciò incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), in collaborazione con la Segreteria della Commissione della concorrenza (COMCO), di fare in modo che il settore del gas possa acquistare congiuntamente gas naturale, gas naturale liquefatto (GNL), capacità nei terminali GNL e di stoccaggio il più rapidamente possibile e senza dover temere conseguenze sotto il profilo della legislazione antitrust (n. EXE 2022.0306). Beneficiano di questo status speciale solo le misure provvisorie di natura precauzionale (riserve di gas 2022/2023).

In virtù del suo mandato giuridico (cfr. art. 3 cpv. 1 della legge sull'approvvigionamento del Paese [LAP; RS 531]), è quindi compito del settore in questione adottare i provvedimenti necessari a garantire l'approvvigionamento del Paese. Se necessario, la Confederazione può dichiarare vincolanti alcune delle suddette misure (art. 5 cpv. 4 LAP).

La presente ordinanza si limita ai principi fondamentali e restringe il meno possibile la libertà d'azione delle aziende che vi sottostanno.

Inoltre, la Confederazione parte dal presupposto che l'adempimento degli obblighi di garanzia, e naturalmente anche i processi commerciali a valle, avvengono e possono avvenire nel rispetto delle regole della concorrenza, ovvero, in particolare, in modo non discriminatorio. In virtù delle basi legali formali in vigore e data la situazione, la legge sui cartelli si applica a tutte le disposizioni della presente ordinanza. Il Consiglio federale non dispone di altri strumenti giuridici oltre a quelli delle misure d'intervento economico che gli consentano di introdurre una disposizione derogativa mediante un'ordinanza fondata sulla LAP. Se le aziende adottano misure necessarie a ridurre i costi di distribuzione (ad esempio tramite l'acquisto congiunto di gas naturale), ma non hanno alcuna possibilità di sospendere la concorrenza il loro comportamento verrà giustificato da ragioni di efficacia economica. In questo caso, difficilmente si tratterebbe di attività problematiche ai sensi della normativa sulla concorrenza. Infine occorre menzionare l'articolo 8 della legge sui cartelli (RS 251), stando al quale i comportamenti dichiarati illeciti dalla COMCO possono, su richiesta, essere autorizzati dal Consiglio federale se sono eccezionalmente necessari alla realizzazione di interessi pubblici preponderanti.

A questo proposito occorre sottolineare, da un punto di vista meramente giuridico, che in linea di massima i prezzi alti non giustificano mai una misura dell'approvvigionamento economico del Paese, ovvero non rappresentano una giustificazione per il mancato adempimento degli obblighi ai sensi della LAP.

Se invece le imprese non sono oggettivamente in grado di (pre)finanziare e quindi di adottare, a causa di prezzi di mercato eccessivamente elevati, misure che in una situazione di grave penuria già sopraggiunta o imminente contribuiscono considerevolmente all'approvvigionamento in beni e servizi d'importanza vitale, la Confederazione può offrire un aiuto finanziario, trattandosi di attività di interesse pubblico (cfr. art. 35 cpv. 1 lett. b LAP). In questo caso la Confederazione farebbe in modo che tra gli interessi dell'approvvigionamento del Paese e quelli delle aziende coinvolte vi sia un giusto equilibrio. Eventuali timori delle aziende soggette agli obblighi di diventare oggetto di sanzioni penali in caso di inadempimento per motivi oggettivi e dimostrati sono ingiustificati. L'articolo 49 LAP punisce chi contravviene intenzionalmente o per negligenza alle prescrizioni. Se risulta oggettivamente impossibile adempiere gli obblighi, la punibilità si estingue a priori per l'assenza della fattispecie soggettiva.

Se malgrado tutti i preparativi dovesse verificarsi o risultare imminente una situazione di grave penuria ai sensi della LAP, bisognerebbe, in base all'articolo 31 LAP (capitolo 3 LAP; misure d'intervento economico), emanare un'ordinanza che regolamenti le questioni riguardanti l'acquisto, la distribuzione, l'utilizzo e il consumo, compresi, quindi, eventuali obblighi di fornitura e di ritiro.

2. Commento alle singole disposizioni

Ingresso

La presente ordinanza si fonda sull'articolo 5 capoverso 4 della legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP; RS 531). Si tratta di una misura preparatoria (capitolo 2 LAP) dell'approvvigionamento economico del Paese e può essere adottata se le misure volontarie prese dall'economia non sono sufficienti ad assicurare l'approvvigionamento del Paese in beni (o servizi) d'importanza vitale.

In tal caso il Consiglio federale può obbligare le imprese che hanno un'importanza particolare per l'approvvigionamento economico del Paese ad adottare provvedimenti volti a garantire la loro capacità di produzione, trasformazione e fornitura.

Il gas naturale rappresenta indubbiamente un bene d'importanza vitale ai sensi dell'articolo 4 capoverso 2 lettera a LAP.

Articoli 1 e 2 (scopo e obbligo di garanzia)

L'ordinanza si applica ai cinque gestori regionali della rete del gas in essa menzionati, che alla luce della situazione attuale sono le aziende più indicate per reagire prontamente alla minaccia.

Sottostanno all'obbligo di garantire nel miglior modo possibile l'approvvigionamento di gas per i futuri mesi invernali mediante misure che reputano adeguate.

Un ulteriore obbligo a cui sottostanno è quello di stoccare fisicamente in appositi impianti un volume di gas naturale pari ad almeno il 15 per cento del consumo medio annuo svizzero nella qualità usuale commerciale. Tale quantitativo deve essere disponibile al più tardi il 1° novembre 2022, deve cioè poter essere utilizzato se necessario.

Un'altra misura consiste nell'acquistare al più tardi entro il 1° novembre 2022 un ulteriore volume di gas pari al 20 per cento del fabbisogno normale medio nel periodo da ottobre ad aprile mediante lo strumento di mercato delle opzioni.

Articoli 3 e 4 (misure e computo nei corrispettivi per l'utilizzazione della rete)

L'articolo 3 riporta le misure considerate adeguate dalla Confederazione.

In un elenco non esaustivo figurano: l'acquisto congiunto di gas naturale per garantire l'approvvigionamento nazionale, la conclusione di accordi di diritto privato con terzi per lo stoccaggio di gas naturale in Svizzera e all'estero destinato ai consumatori svizzeri e l'acquisto di ulteriori capacità nei gasdotti transfrontalieri per il trasporto di gas naturale in Svizzera.

Le aziende di cui all'articolo 2 capoverso 1 possono trasferire ai singoli clienti (ovvero ai fornitori locali, tra cui le aziende del gas) le spese risultanti dall'obbligo di garanzia che non possono essere compensate in altro modo computandole integralmente nel corrispettivo regionale per l'utilizzazione della rete. Tra le spese rientrano quelle per:

- il riempimento e lo svuotamento degli impianti di stoccaggio e per l'immagazzinamento del gas;
- le capacità di trasporto del gas stoccato (punti di immissione e di prelievo);
- i profitti e le perdite risultanti dalle trattative commerciali sul gas stoccato, compresi i costi per un eventuale malfunzionamento degli impianti di stoccaggio;
- acquisti sostitutivi nel caso in cui il gas stoccato non fosse disponibile;
- acquisti di quantitativi supplementari.

In un libero mercato come quello svizzero del gas è possibile trasferire i costi anche senza particolari norme di diritto pubblico. Le aziende coinvolte vogliono tuttavia che questa possibilità venga menzionata; essa viene pertanto inserita in forma di disposizione dichiarativa. Tuttavia, quest'ultima non permette ai gestori della rete del gas di aumentare unilateralmente e a prescindere dai rapporti di diritto civile i corrispettivi per l'utilizzazione della rete. L'articolo 4 non rappresenta una deroga alla legge sui cartelli. Il solo fatto di constatare che è possibile trasferire le spese nell'ambito dell'obbligo imposto non significa che tale trasferimento possa derogare alla legge sui cartelli e che sotto il profilo di detta legge non possano venire a crearsi configurazioni di mercato problematiche. Si può ridurre il rischio di discriminazione riguardo al trasferimento ai consumatori finali di eventuali ulteriori costi derivanti dalle misure di garanzia ripartendo i costi per mezzo di una tariffa di lavoro calcolata in base al volume di gas consumato in un anno.

La Confederazione parte infine dal presupposto che i costi vengano ripartiti in modo non discriminatorio e adeguato e che nell'ambito delle misure adottate dalle aziende secondo l'articolo 2 capoverso 1 non si ricavano eccessivi rendimenti. La task force ultimerà la sua strategia in merito al più tardi entro metà giugno.

Articoli 5, 6 e 7 (Obbligo d'informazione, esecuzione, entrata in vigore e durata di validità)

L'obbligo d'informazione si evince dall'articolo 64 LAP e dall'articolo 13 OAEP. Le disposizioni in questione vengono ripetute di seguito per motivi di trasparenza. Le disposizioni sull'esecuzione non necessitano di alcun commento e riflettono essenzialmente il diritto vigente. Occorre rilevare che l'eventuale infrazione degli obblighi disposti dalla presente ordinanza comporta l'adozione da parte dell'UFAE di misure amministrative secondo l'articolo 40 in combinato disposto con l'articolo 42 capoverso 1 LAP.

L'ordinanza entrerà in vigore il più rapidamente possibile così da assicurare chiarezza riguardo all'andamento degli ordini e al quadro giuridico, vista l'urgenza con cui le imprese soggette agli obblighi dovranno introdurre le misure. L'entrata in vigore è prevista per il 23 maggio 2022 (con pubblicazione urgente il 20 maggio 2022).

Che l'ordinanza venga per il momento posta in vigore provvisoriamente è una conseguenza immediata della situazione attuale. Le misure di garanzia si riferiscono solo al prossimo inverno 2022/2023. Saranno valide fino al 30 settembre 2023.

Normalmente le crisi hanno un'estensione temporale limitata; ne consegue che anche l'intervento delle autorità deve cessare il più celermente possibile. Una proroga delle misure sarebbe perciò opportuna solo nel caso in cui la situazione di crisi dovesse protrarsi.