

Messaggio

numero

6528

data

13 settembre 2011

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulle iniziative parlamentari 14 dicembre 2009 presentate nella forma elaborata da Fiorenzo Dadò per una:

- **modifica parziale della Legge cantonale sull'utilizzazione delle acque (LUA, raccolta delle leggi N. 9.1.6.1) attraverso l'introduzione di un canone (o tassa) sul pompaggio «Non svendiamo le nostre acque una seconda volta per un piatto di lenticchie»**
- **modifica parziale della Legge cantonale sull'utilizzazione delle acque (LUA, raccolta delle leggi N. 9.1.6.1) attraverso l'introduzione di un supplemento del canone (o tassa) sul pompaggio a dipendenza dell'origine della corrente «Promoviamo il pompaggio pulito e penalizziamo quello sporco»**

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo sottoporvi il rapporto del Consiglio di Stato sulle due iniziative parlamentari connesse presentate dal deputato Fiorenzo Dadò in materia di tasse sul pompaggio delle acque.

Rilevato che gli impianti di pompaggio consentono di sfruttare molto più intensamente la forza idrica rispetto alle strutture che ne sono sprovviste, l'iniziativa principale, qualificata con il proclama "Non svendiamo le nostre acque una seconda volta per un piatto di lenticchie", ritiene giustificata la riscossione, in questi casi, di un canone supplementare aggiuntivo a quello definito dal diritto federale. Propone perciò l'introduzione di una tassa di 0,2 cts/kWh di energia impiegata per il pompaggio, ritenuto comunque un minimo di fr. 2,65 per kW di potenza installata a tale scopo.

La seconda iniziativa, denominata "Promuoviamo il pompaggio pulito e penalizziamo quello sporco", chiede a sua volta di introdurre una tassa sul pompaggio, ma auspica che l'importo venga differenziato in funzione dell'energia impiegata, mantenendo il prelievo a 0,2 cts/kWh se la stessa è di origine rinnovabile ed aumentandolo a 0,6 cts/kWh qualora l'energia impiegata nel pompaggio provenga da altre fonti.

I. IL QUADRO NORMATIVO FEDERALE IN GENERALE

L'art. 76 della Cost. fed. stabilisce che i Cantoni dispongono delle risorse idriche (cpv. 4), ma attribuisce nel contempo alla Confederazione la competenza di emanare principi, tra l'altro, sull'utilizzazione delle acque a scopi di produzione energetica (cpv. 2). Ciò può ovviamente avvenire anche mediante stazioni di pompaggio, cioè impianti che non si limitano a sfruttare la forza idrica naturale dell'acqua, ma accrescono artificialmente il suo potenziale cinetico creando salti supplementari.

La Legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche del 22 dicembre 1916 (Legge sulle forze idriche; LUF1)¹ in origine non menzionava in alcun modo questo genere di strutture. Per contro l'Ordinanza sul calcolo dei diritti d'acqua del 12 febbraio 1918 (ODA)² vi faceva già allora riferimento all'art. 9, per quanto attiene alla determinazione del salto utilizzabile, e all'art. 18, per la definizione della portata utilizzabile. La codificazione già a livello della legge federale di determinati principi sugli impianti di pompaggio e sui tributi prelevabili per questa forma di sfruttamento delle acque è successivamente stata prevista in un avamprogetto di nuova legge federale sull'economia delle acque e sull'utilizzazione dei corsi d'acqua, posto in consultazione nel 1993. In generale, e su questo aspetto in particolare, l'avamprogetto non ha riscosso grandi consensi. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di procedere unicamente ad una revisione parziale della Legge sulle forze idriche, nella quale, con un'unica eccezione, non sono tra l'altro state riprese le norme sugli impianti e le tasse di pompaggio. L'eccezione concerne l'aggiunta della tassa sugli impianti di pompaggio all'elenco delle disposizioni che devono obbligatoriamente venir inserite negli atti di concessione. Ancora attualmente l'art. 54 lett. f LUF1, in cui figura tale precisazione, costituisce l'unico accenno, nella legge federale, agli impianti e alle tasse di pompaggio³.

II. LA RELAZIONE CON I CANONI D'ACQUA

Oltre a sancire la sovranità cantonale sulle acque, il già citato art. 76 cpv. 4 Cost. fed. consente espressamente ai Cantoni di riscuotere un tributo, noto come canone d'acqua, per la loro utilizzazione. Il canone d'acqua, a seconda dei Cantoni percepito non direttamente dai Cantoni stessi ma dagli aventi diritto designati dalla legislazione cantonale, rappresenta la contropartita per la concessione del diritto all'uso speciale di un corso d'acqua pubblico. Non costituisce quindi un'imposta, ma una tassa causale⁴.

Come previsto già dalla norma costituzionale, la legislazione federale pone dei limiti a questa facoltà impositiva dei Cantoni, stabilendo in particolare, all'art. 49 cpv. 1 LUF1, l'aliquota massima del canone esigibile. Tale limite superiore è stato introdotto allo scopo di non impedire o rendere troppo gravosa l'utilizzazione della forza idrica⁵. Per lo stesso motivo, l'art. 49 cpv. 2 LUF1 precisa che gli impianti idraulici al beneficio di una concessione e la forza da essi prodotta non possono essere gravati da imposte speciali, a meno che il canone massimo stabilito per legge sia inferiore ai valori ammessi dalle prescrizioni federali. In base alla norma citata, l'aliquota massima viene calcolata in funzione della potenza lorda media annua dell'acqua utilizzabile, a sua volta determinata dall'ampiezza del salto utilizzabile e dal deflusso medio utilizzabile⁶. Dal 1° gennaio 2011 tale aliquota è fissata in fr. 100.-- per kW lordo⁷.

Al pari della maggioranza degli altri Cantoni⁸, il Ticino ha sempre sfruttato appieno i margini lasciati dal diritto federale, adeguando regolarmente l'importo dei propri canoni

¹ RS 721.80

² RS 721.831

³ HANS WYER, Die öffentlichen Abgaben der Wasserkraftnutzung im Alpenraum, 2006, pag. 71 n. 95

⁴ RICCARDO JAGMETTI, Energierecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Vol. VII, 2005, n. 4533

⁵ DTF 126 II 171 consid. 3a; 109 Ia 134 consid. 5

⁶ Rapporto del 10 febbraio 2009 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati in merito all'iniziativa parlamentare "Canoni per i diritti d'acqua adeguati", in FF 2009 969 segg., in part. 974

⁷ In merito ai precedenti adeguamenti del canone massimo cfr. CS 4 739, RU 1952 1044, RU 1968 758, RU 1977 171, RU 1985 1839 e RU 1997 1003; cfr. anche FF 2009 975 seg.

⁸ FF 2009 977

d'acqua ai massimi stabiliti dalla legge federale⁹. Occorre pertanto chiedersi se le postulate tasse sul pompaggio possano costituire un tributo aggiuntivo ai canoni d'acqua o se, cumulate con questi ultimi, debbano rimanere, com'è il caso per eventuali imposte speciali ai sensi dell'art. 49 cpv. 2 LUF1, entro i limiti sanciti dall'art. 49 cpv. 1 LUF1. In questa seconda ipotesi la loro introduzione non potrebbe prescindere da una riduzione dei canoni imposti attualmente dalla legislazione cantonale.

Di primo acchito, la risposta parrebbe orientarsi nel senso di considerare la soglia stabilita dalla Legge sulle forze idriche applicabile globalmente a tutti i tributi percepiti per l'uso delle acque. Esaminando in maniera più approfondita l'oggetto dell'imposizione, si rileva tuttavia che il bene pubblico concesso in uso speciale, per il quale in contropartita è percepito il canone, non è un determinato volume d'acqua, ma la forza dinamica naturale insita nella risorsa idrica¹⁰. Ora, mediante impianti di pompaggio si provoca certo un intervento artificiale nel normale deflusso delle acque; non viene però utilizzata la forza idrica naturale. Pure in questo caso vi è innegabilmente un uso speciale di un bene pubblico, che tuttavia è l'acqua in quanto tale, non la sua forza¹¹. L'obbligo di concessione deriva quindi in questa situazione dai principi generali e dalle prescrizioni ordinarie sull'uso dei beni del demanio pubblico e non dalla Legge sull'utilizzazione delle forze idriche¹². Ciò vale innegabilmente quando il tributo viene percepito dal titolare della sovranità sulle acque e rappresenta quindi una tassa di concessione. Per contro laddove il tributo è dovuto al Cantone, mentre il diritto di disporre delle acque e quindi di rilasciare concessioni, è demandato ai Comuni o ai Distretti, esso dev'essere qualificato quale imposta¹³.

In entrambi i casi, i tributi cantonali percepiti per l'utilizzazione delle acque mediante sistemi di pompaggio non colpiscono i medesimi fattori che costituiscono la base impositiva dei canoni d'acqua. Tant'è vero che ai fini del calcolo del canone d'acqua, per determinare il salto utilizzabile non si tien conto dei salti creati artificialmente grazie all'impiego di pompe di adduzione. Viene infatti computato unicamente il dislivello tra le singole prese e la restituzione nel corso d'acqua pubblico e non tra il bacino di accumulazione in cui l'acqua confluisce mediante pompaggio e il punto di restituzione¹⁴.

Ne consegue che i tributi legati al pompaggio delle acque per un loro successivo maggiore sfruttamento a fini idroelettrici possono venir cumulati ai canoni senza soggiacere congiuntamente all'aliquota massima fissata dall'art. 49 cpv. 1 LUF1¹⁵. In definitiva possono dunque rappresentare un aggravio finanziario supplementare per la produzione di energia idroelettrica che può essere stabilito dai Cantoni senza particolari vincoli dettati dal diritto federale, in virtù del potere impositivo lasciato loro dall'art. 134 Cost.

III. LE REGOLAMENTAZIONI DEGLI ALTRI CANTONI

Come rilevato nell'iniziativa, altri Cantoni, tra cui in particolare Vallese e Grigioni, dove si concentra la maggiore produzione di energia idroelettrica in Svizzera, percepiscono una tassa sugli impianti di pompaggio.

⁹ Decreto esecutivo concernente l'adeguamento del canone d'acqua, del 23 novembre 2010 (RL 9.1.6.3); per i precedenti adeguamenti cfr. BU 1955 183, BU 1969 20, BU 1977 128, BU 1985 461, BU 1997 281

¹⁰ Art. 2 cpv. 1 LUF1; JAGMETTI, op. cit., n. 4201

¹¹ JAGMETTI, op. cit., n. 4202

¹² DTF 75 I 9 (concessione per il pompaggio delle acque del lago di Zurigo nel lago di Sihl)

¹³ JAGMETTI, op. cit., n. 4537; ROLF H. WEBER/BRIGITTA KRATZ, Elektrizitätswirtschaftsrecht, 2005, § 6 n. 76

¹⁴ Art. 9 ODA; UFAEG, Il canone per i diritti d'acqua - il tributo più importante in materia di utilizzazione delle forze idriche in Svizzera, 2002, pag. 21

¹⁵ WYER, op. cit., n. 102; UFAEG, op. cit., pag. 11; FRITZ KILCHENMANN, Wasserzinsmaximum, 1995, pag. 81

L'art. 68 della legge vallesana sulle forze idriche del 28 marzo 1990 (WRG/VS)¹⁶ autorizza le comunità concedenti a prelevare una tassa di pompaggio-turbinaggio di 0.15 cts per kWh di energia impiegata per il pompaggio, ritenuto comunque un minimo di fr. 2.-- per kW per gli impianti in cui la potenza delle pompe è superiore a 50 MW rispettivamente di fr. 0.50 per kW per gli impianti più piccoli (cpv. 1). L'ammontare della tassa è adattato automaticamente ogni cinque anni all'indice dei prezzi dell'energia elettrica (cpv. 2), ciò che secondo l'iniziativista, il quale sembra però basarsi sull'indice generale dei prezzi al consumo, determinerebbe attualmente i valori proposti nell'iniziativa principale. La legge considera impianti di pompaggio-turbinaggio le opere che mediante l'uso di pompe consentono di utilizzare in maniera ripetuta l'acqua prelevata in corsi d'acqua pubblici per la produzione di energia elettrica o che allo stesso scopo rendono possibile un'utilizzazione maggiore rispetto alla forza idrica naturale. Non sono invece considerati impianti assoggettati alla tassa le infrastrutture di pompaggio destinate soltanto ad aumentare gli apporti naturali d'acqua (cpv. 3). La ripartizione del tributo tra comuni e Cantone avviene nella stessa proporzione applicabile al rapporto tra canone d'acqua e imposta speciale cantonale (cpv. 4)¹⁷. È infine interessante notare che, perlomeno secondo il testo di legge, la tassa è applicabile anche agli impianti di pompaggio esistenti al momento dell'entrata in vigore della legge stessa (cpv. 7).

L'art. 34 della Legge grigionese sui diritti d'acqua del 12 marzo 1995 (LGDA/GR)¹⁸ prevede un'imposta analoga a quella del Canton Vallese sia per quanto riguarda i fattori di imposizione (energia consumata dalle pompe, rispettivamente valori minimi in funzione della potenza installata) che per gli importi, suddivisi a metà tra comuni concedenti e Cantoni (cpv. 2), analogamente, anche in questo caso, al rapporto tra canone e imposta speciale¹⁹. L'unica differenza sembra essere l'esonero per le piccole stazioni di pompaggio con una potenza installata delle pompe inferiore a 1 MW (cpv. 2 in fine). La regolamentazione grigionese è meno dettagliata di quella vallesana. Prevede comunque anch'essa la riscossione dell'imposta in funzione della quantità, rispettivamente della potenza di energia necessaria al ripetuto impiego dell'acqua proveniente da corsi d'acqua pubblici nelle pompe (art. 14 cpv. 2 dell'Ordinanza concernente l'imposta sugli impianti idraulici e sulle stazioni di pompaggio del 20 giugno 1995 [OIIISP])²⁰. La legge non contiene per contro alcuna norma puntuale sull'applicabilità del tributo anche agli impianti esistenti. Sembra valere quindi la regola generale dell'art. 82 LGDA/GR secondo cui l'attuale normativa è applicabile anche alle concessioni esistenti per quanto in tal modo non vengano lesi diritti acquisiti.

Anche la Legge bernese del 23 novembre 1997 (WNG/BE)²¹ istituisce un tributo per l'utilizzazione delle acque mediante pompaggio a fini di accumulo, onde consentire lo sfruttamento ripetuto di un medesimo salto (art. 35 cpv. 3 WNG/BE). La tassa è tuttavia calcolata soltanto sulla potenza di pompaggio installata. La legge ne stabilisce il limite massimo a fr. 4.-- per kW ed il relativo decreto esecutivo fissa attualmente l'importo a fr. 2.-- per kW²². La normativa precisa altresì che le imposte speciali da computare sono dedotte dal canone d'acqua e dalla tassa per il pompaggio (art. 35 cpv. 4 WNG/BE). Alla luce di questa disposizione non appare inverosimile del tutto chiaro se nel Canton Berna

¹⁶ Gesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (RL/VS 721.8)

¹⁷ Cfr. art. 65 cpv. 2 e 71 WRG/VS: canone al massimo pari al 40% e imposta speciale pari al 60% dell'aliquota massima dell'art. 49 cpv. 1 LUF

¹⁸ RL/GR 810.100

¹⁹ Art. 33 cpv. 3 e 4 LGDA/GR

²⁰ RL/GR 810.115

²¹ Wassernutzungsgesetz (RL/BE 752.41)

²² Art. 15 cpv. 2 del Dekret über die Wassernutzungsabgaben (WAD/BE; RL/BE 752.461)

l'aliquota massima prevista dall'art. 49 cpv. 1 LUF1 sia in qualche modo comprensiva, per scelta del legislatore cantonale, anche delle tasse di pompaggio²³.

All'imposizione dell'uso delle acque mediante pompaggio accennano anche la normativa urana, dove la legge si limita a stabilire il principio del prelievo della tassa, delegandone la fissazione all'autorità concedente in funzione del diritto attribuito²⁴, e la legislazione del Canton Svitto, dove l'indennizzo per l'utilizzazione delle acque con impianti di pompaggio è integrato nel canone d'acqua ordinario²⁵. Nel Semicantone di Obvaldo la legge si limita ad accennare che le prescrizioni sull'utilizzazione delle acque si applicano per analogia anche nel caso di sfruttamento mediante impianti di pompaggio²⁶, mentre la normativa nidvaldese sancisce unicamente l'obbligo di ottenere una concessione anche per l'esercizio di impianti di pompaggio²⁷.

Riassumendo, le regolamentazioni più precise sono dunque quelle, sostanzialmente identiche, dei Cantoni Vallese e Grigioni. In entrambi i casi, come anche nel Canton Berna, il tributo non colpisce qualsiasi forma di pompaggio, come di per sé ammissibile vista l'assenza di regole specifiche a livello federale, ma solo le strutture che consentono un uso ripetuto dell'acqua. La restrizione si fonda sull'idea che l'imposizione della tassa si giustifica unicamente nelle situazioni in cui viene tratto un vantaggio accresciuto e particolarmente intenso dall'uso di una medesima acqua. Ciò pone però evidentemente problemi pratici di distinzione tra gli impianti di pompaggio di questo genere e quelli di semplice adduzione, in quanto le pompe che consentono l'uso ripetuto delle acque sono in genere realizzate in primo luogo per accrescere gli apporti nei bacini di accumulazione.

IV. LA TUTELA DEI DIRITTI ACQUISITI

L'iniziativa ricorda che l'unico significativo impianto di pompaggio-turbinaggio in funzione oggi in Ticino è quello della centrale di Robiei. In tale impianto vengono turbinate le acque provenienti dai bacini di accumulazione di Cavagnoli e del Naret, che vengono poi rilasciate nei bacini di compenso di Robiei e Zött; da qui mediante pompaggio, grazie ai 4 gruppi reversibili pompa-turbina Francis da 40 MW, possono però anche venir riportate nei due bacini superiori. Considerato che il consumo medio annuale di energia per il pompaggio è di ca. 150 GWh²⁸, determinante per l'applicazione della tassa proposta nell'iniziativa principale sarebbe non l'energia impiegata, ma la potenza installata, e l'entrata per le casse cantonali risulterebbe di fr. 424'000.-- annui.

Il secondo impianto per importanza, pure indicato nel testo dell'iniziativa, quello della centrale di Peccia, ha dimensioni decisamente più modeste, considerato che comporta un consumo annuo per il pompaggio pari a circa 10.7 GWh²⁹ con una potenza installata pari a 12 MW. La tassa andrebbe quindi calcolata anche in questo caso sulla potenza installata ed ammonterebbe a fr. 21'400.--. Entrambi gli impianti sono gestiti dalle Officine idroelettriche della Maggia SA (OFIMA) in base alle concessioni del 10 marzo 1949/28 marzo 1962, che peraltro già prevedevano l'installazione di pompe nella centrale di Robiei (così come in quella della Bavona)³⁰.

²³ Di avviso negativo comunque WYER, op. cit., n. 105

²⁴ Art. 23 del Gewässernutzungsgesetz del 16 febbraio 1992 (GNG/UR; RL/UR 40.4101)

²⁵ Art. 25 del Wasserrechtsgesetz dell'11 settembre 1973 (WRG/SZ; RL/SZ 451.100); WYER, op. cit., n. 103

²⁶ Art. 31 del Gesetz über den Wasserbau und die Wassernutzung del 31 maggio 2001 (WBG/OW; RL/OW 740.1)

²⁷ Art. 26 cpv. 1 n. 6 del Gesetz über die Rechte am Wasser del 30 aprile 1967 (WRG/NW; RL/NW 631.1)

²⁸ Dati statistici dell'Ufficio dell'energia

²⁹ Dati statistici dell'Ufficio dell'energia

³⁰ BU 1949 33 (37), BU 1962 96

Per completezza d'informazione si ricorda che sul nostro territorio è attualmente in funzione un altro impianto di pompaggio, anche se di dimensioni ancora inferiori alla struttura di Peccia, ovvero quello dell'impianto idroelettrico del Lucendo, gestito dall'Alpiq. Tramite la stazione di pompaggio Tremola e quella della vasca di carico vengono immesse le acque di deflusso dei laghetti del Gottardo e quelle di drenaggio della galleria blindata sotto carico direttamente nella condotta forzata tramite dei gruppi di pompe aventi una potenza complessiva di ca. 1.2 MW per un consumo di energia medio annuo pari a circa 2.4 GWh. In questo caso, applicando le tasse proposte nell'iniziativa principale, risulterebbe determinante l'energia impiegata e l'importo da versare sarebbe di fr. 4'800.-- l'anno.

L'iniziativista stesso avanza legittimi dubbi sulla possibilità di prelevare l'eventuale nuovo tributo anche agli impianti già esistenti. È in effetti notorio che il rilascio di una concessione conferisce al concessionario una posizione giuridica particolarmente tutelata, nella misura in cui beneficia dei cosiddetti diritti acquisiti, i quali possono essere revocati o ridotti solo per motivi di pubblica utilità e dietro piena indennità (art. 43 cpv. 1³¹ e cpv. 2 LUF1). In questo contesto si inserisce la questione della tutela dei concessionari da modifiche legislative che intervengono durante il periodo di validità della concessione. Secondo un principio generale dell'ordinamento giuridico, non vi è di regola diritto al mantenimento di un determinato quadro legale, per cui le situazioni durature sorte in base ad un regime giuridico successivamente mutato devono di norma essere adattate alle nuove condizioni³². Nella misura in cui godono di diritti acquisiti i concessionari sono per contro tutelati da successive modifiche di legge. I diritti acquisiti non riguardano però l'intero rapporto tra concedente e concessionario, ma sussistono solo in relazione alla sostanza del diritto. Nuove disposizioni legali che non intaccano questo nucleo fondamentale sono pertanto applicabili, se previsto dalle norme transitorie, anche a concessioni in corso³³. Tra gli elementi che godono della tutela dei diritti acquisiti vi è la durata della concessione, la quantità d'acqua concessa ed anche, come peraltro espressamente sancito dall'art. 74 cpv. 3bis LUF1, l'ammontare del canone d'acqua. In sostanza quest'ultimo può essere aumentato unicamente se nell'atto di concessione figura un'esplicita riserva in favore degli adeguamenti ulteriori del limite massimo stabilito dal diritto federale. Non basta un generico riferimento all'applicabilità di eventuali nuove normative future³⁴.

Come rilevato dal Consulente giuridico del Consiglio di Stato in un parere allestito in occasione del penultimo aumento del limite massimo dei canoni d'acqua, la concessione per lo sfruttamento della Maggia e dei suoi affluenti del 1949³⁵, diversamente dal decreto legislativo del 1962 che ha ampliato tale atto con l'adduzione delle acque della Valle Bedretto³⁶, non contiene clausole puntuali sugli aumenti futuri del canone³⁷. Simili clausole non figurano peraltro nemmeno nelle concessioni per lo sfruttamento delle forze idriche della Valle di Blenio del 1953 e del 1956³⁸. Ciononostante in occasione dei sei aumenti dell'aliquota massima intervenuti in passato è sempre stata trovata una soluzione consensuale con OFIMA e OFIBLE, evitando procedure giudiziarie. Salvo in un'occasione in cui l'adeguamento è intervenuto in modo scalare, le due società non hanno in definitiva

³¹ Cfr. in particolare la versione in tedesco in cui viene impiegato il termine di "wohlerworbenes Recht"

³² ENRICO RIVA, *Wohlerworbene Rechte - Eigentum - Vertrauen*, 2007, pag. 39;

³³ JAGMETTI, op. cit., n. 4503 seg.

³⁴ DTF 126 II 171 consid. 4c/aa e bb; WERNER DUBACH, *Die wohlerworbene Rechte im Wasserrecht*, 1980, pag. 109 seg.; GUIDO CORTI, *Aumento dei canoni d'acqua e diritti acquisiti dei concessionari*, in *RDAT I-1998* pag. 557 segg., in part. pag. 560

³⁵ BU 1949 33

³⁶ BU 1962 96

³⁷ Corti, op. cit., pag. 567

³⁸ RU 1953 181 e RU 1956 7; Corti, op. cit., pag. 566

mai beneficiato di trattamenti privilegiati. Ciò è in particolare avvenuto anche lo scorso anno, con l'accettazione dell'aumento entrato in vigore il 1° gennaio 2011 e di quello previsto per il 2015.

Una parte della dottrina ritiene che, in assenza di un'esplicita riserva, vi sia sempre un'ingerenza in diritti acquisiti quando, nonostante la chiara fissazione nell'atto di concessione, vengono aumentate le prestazioni economiche imposte al concessionario, indipendentemente dalla loro natura³⁹. Tale tesi trae origine dalla considerazione, ripresa in talune sentenze anche dal Tribunale federale, secondo cui sulla base della concessione ricevuta le aziende concessionarie realizzano impianti che comportano investimenti ingenti, la cui redditività sull'arco della durata totale della concessione non potrebbe però venir calcolata se non disponessero di certezze riguardo agli oneri finanziari derivanti dalla concessione⁴⁰. In quest'ottica, l'applicazione delle eventuali nuove tasse sul pompaggio agli impianti già in funzione gestiti dall'OFIMA, considerato il tenore della concessione rilasciata, parrebbe esclusa.

Una certa prudenza s'impone invero alla luce della giurisprudenza più recente. In una sentenza emanata nel 2002 il Tribunale federale ha infatti ritenuto che i diritti acquisiti non tutelano i concessionari dal prelievo di un'imposta speciale sulla forza idrica ai sensi dell'art. 49 cpv. 2 LUF1, introdotta essenzialmente laddove il diritto di disporre delle acque spetta ai Comuni, in modo da garantire una fonte d'entrata anche ai Cantoni⁴¹. Tale conclusione è comunque stata tratta tenendo anche conto che nel caso specifico l'aumento dell'imposta non era associato ad un cambiamento della proporzione tra il canone e l'imposta stessa e non rispondeva quindi ad un tentativo di prelevare a titolo d'imposta ciò che non poteva essere riscosso come canone in ragione dei diritti acquisiti⁴². Nonostante questa particolarità, la pronuncia è comunque stata accolta in modo critico dalla dottrina più autorevole⁴³. Qualche riserva sulla sua trasposizione al tributo in esame risulta poi dal fatto che l'imposta speciale, a differenza delle tasse sul pompaggio, non è elencata all'art. 54 lett. f LUF1 tra le prestazioni economiche imposte al concessionario che devono obbligatoriamente essere indicate negli atti di concessione.

Del resto, anche la menzionata norma della legge vallesana che prevede di percepire la tassa anche sugli impianti di pompaggio già in funzione al momento della sua introduzione non ha mancato di suscitare perplessità quanto alla sua effettiva applicabilità⁴⁴.

Ne consegue che già dal profilo meramente giuridico appare quantomeno assai improbabile poter imporre l'eventuale nuova tassa anche agli impianti di pompaggio già esistenti in Ticino, segnatamente ai due in funzione in Vallemaggia. Va inoltre considerato che OFIMA e OFIBLE nel 2010 hanno versato al Cantone canoni d'acqua per 25.8 milioni di franchi e che, accettando come in passato l'aumento previsto per il 2011 e il 2015 senza appellarsi ai possibili diritti acquisiti, hanno garantito al Cantone introiti supplementari dell'ordine, dal 2015, di quasi 10 milioni di franchi annui. V'è da chiedersi se l'imposizione della nuova tassa, che permetterebbe di incassare all'incirca fr. 460'000.-- all'anno in base alla proposta contenuta nell'iniziativa principale (mentre non è ovviamente possibile fare previsioni sulla seconda iniziativa) non arrischierebbe poi di provocare maggiori resistenze in occasioni di futuri aumenti dell'aliquota prevista dall'art. 49 cpv. 1 LUF1.

³⁹ DUBACH, op. cit., pag. 136; DOMINIK STRUB, *wohlerworbene Rechte*, 2001, pag. 196 seg.

⁴⁰ DTF 126 II 171 consid. 4b; 57 I 329 consid. 2

⁴¹ DTF 128 II 112

⁴² DTF 128 II 112 consid. 10g

⁴³ JAGMETTI, op. cit., n. 4506

⁴⁴ WYER, op. cit., pag. 77

V. LA FUNZIONE DEGLI IMPIANTI DI POMPAGGIO

Esaminata l'applicabilità e la portata della nuova tassa in riferimento agli impianti di pompaggio già esistenti, occorre valutarne scopi ed effetti su eventuali nuove strutture future. Tra queste il progetto più avanzato è ovviamente quello del potenziamento degli impianti della Val d'Ambra promosso da AET, per il quale lo scrivente Consiglio ha recentemente licenziato il messaggio riguardante l'approvazione del piano di utilizzazione cantonale, coordinata con l'autorizzazione al dissodamento. Sulla base dei dati di progetto, l'impianto disporrà di una potenza installata per pompaggio di 70 MW e l'energia impiegata è quantificata in ca. 160 GWh. Sulla base di questi dati, applicando le tasse proposte con l'iniziativa principale la tassa applicabile andrebbe quindi calcolata sull'energia impiegata ed ammonterebbe a fr. 320'000.--. La possibilità di installare sistemi di pompaggio delle acque è prevista anche dall'accordo di principio raggiunto nell'ottobre del 2010 da Cantone, AET e FFS per lo sfruttamento in comune delle acque ora gestite esclusivamente dalle FFS negli impianti del Ritom. Un apposito gruppo di lavoro congiunto è all'opera per elaborare e precisare il relativo progetto di ottimizzazione e potenziamento degli impianti.

Da un profilo generale, questi nuovi impianti favoriscono il raggiungimento dei chiari obiettivi di promozione della forza idrica per la produzione di elettricità e di aumento delle capacità produttive delle centrali idroelettriche stabiliti dalla Confederazione in particolare attraverso il "Programma Energia 2000" e "Svizzera Energia" nonché con la modifica della legge federale sull'energia (LEne)⁴⁵ entrata in vigore il 1° gennaio 2009⁴⁶. La necessità di valorizzare questa fonte di approvvigionamento risulta poi ulteriormente rafforzata dopo la presentazione da parte del Consiglio federale, lo scorso 25 maggio, della nuova strategia energetica della Confederazione, che, a seguito anche dell'incidente di Fukushima, prospetta l'abbandono delle centrali nucleari al termine del loro ciclo di vita. Per far fronte alla prevedibile carenza energetica che ne conseguirà, accanto a provvedimenti che migliorino l'efficienza energetica, occorrerà infatti incentivare ancor più la produzione da energie rinnovabili, tra le quali l'energia idroelettrica rappresenta la percentuale maggiore.

La realizzazione di impianti di pompaggio/turbinaggio adempie poi pienamente l'obiettivo pianificatorio n. 27 del Piano direttore cantonale, secondo il quale nello sviluppo della politica energetica occorre operare tra l'altro favorendo il ruolo del Ticino quale regione produttrice di energia elettrica pregiata, rinnovando e ottimizzando le infrastrutture per la produzione di energia elettrica e promuovendo lo sfruttamento sostenibile delle fonti indigene e rinnovabili⁴⁷. Tali intendimenti sono peraltro ribaditi anche dal progetto del Piano energetico cantonale (PEC) posto in consultazione lo scorso anno che, accanto alle misure di efficienza energetica, indica quale fondamento della strategia di politica energetica proprio la promozione delle fonti rinnovabili.

Sotto questo profilo, gli impianti di pompaggio/turbinaggio hanno certo un bilancio energetico netto negativo, nella misura in cui la quantità di energia necessaria per il pompaggio è superiore mediamente di circa il 30% a quella poi prodotta in caduta⁴⁸. Come meglio esposto nel messaggio sul PUC della Val d'Ambra, essi consentono tuttavia di utilizzare in maniera accresciuta, e quindi più efficiente, la risorsa idrica e di produrre pregiata energia di punta, praticando invece il pompaggio in momenti di esubero o di minore richiesta e quindi di prezzi più contenuti. Tali impianti svolgono inoltre un ruolo

⁴⁵ RS 730.0

⁴⁶ Secondo l'art. 1 cpv. 4 LEne "La generazione annua media di elettricità proveniente da centrali idroelettriche deve essere aumentata entro il 2030 di almeno 2000 GWh rispetto al livello del 2000"

⁴⁷ RL 7.1.1.1.2

⁴⁸ JAGMETTI, op. cit., n. 4202

fondamentale e complementare alle nuove energie rinnovabili, l'eolica e la fotovoltaica. Permettono infatti di assorbire le eccedenze di produzione e di compensare gli ammanchi energetici derivanti dall'attività irregolare e soggetta a repentine variazioni degli impianti di produzione di queste nuove energie rinnovabili. Per lo sviluppo dell'eolico e del fotovoltaico è quindi fondamentale creare in parallelo dispositivi in grado, anche in modo repentino, di stoccare energia in esubero o di immetterne nella rete.

Non può infine nemmeno essere dimenticato che i due impianti di pompaggio/turbinaggio menzionati in precedenza sarebbero realizzati e gestiti totalmente (Val d'Ambra) o almeno parzialmente (Ritom) da AET. Essi consentirebbero quindi all'azienda pubblica cantonale di accrescere la flessibilità del proprio parco di produzione in Leventina e di migliorare la razionalizzazione nell'uso globale delle acque sull'insieme dei propri impianti. In tal modo verrebbero anche incrementate le possibilità di regolazione della rete ticinese e risulterebbe rafforzato il grado di autonomia energetica cantonale. Non da ultimo sussisterebbero in definitiva anche migliori premesse per il raggiungimento di risultati d'esercizio che consentano di mantenere prezzi competitivi e parallelamente di confermare e di incrementare gli utili rimanenti devoluti allo Stato, come previsto dalla legge istitutiva dell'azienda⁴⁹.

A fronte di tutti questi argomenti a favore della realizzazione di nuovi impianti di pompaggio/turbinaggio e dell'adozione di misure politiche che possano favorire il raggiungimento di tale obiettivo, la tassa proposta con le iniziative renderebbe invece meno attrattiva questa forma di produzione di energia idroelettrica. Ciò vale sia per la tassa proposta con l'iniziativa principale, dove è postulata l'introduzione di un tributo non differenziato in funzione della fonte dell'energia utilizzata per il pompaggio, sia per quella chiesta con la seconda iniziativa, in cui è previsto un aggravio supplementare, peraltro ben superiore all'aliquota prelevata in Vallese e nei Grigioni, se tale energia proviene da fonti non rinnovabili. Giova peraltro precisare che, come rilevato nel relativo messaggio governativo, nel caso dell'impianto della Val d'Ambra, considerate le sue contenute dimensioni, per il pompaggio potrà comunque essere utilizzata almeno in parte energia prodotta internamente al Cantone.

Occorre pure considerare che, essendo attualmente quello della Val d'Ambra l'unico progetto sufficientemente maturo per poter giungere ad un suo consolidamento in sede pianificatoria, la tassa andrebbe con tutta probabilità a gravare almeno inizialmente solo AET e quindi indirettamente il Cantone stesso. Per quanto riguarda poi la prospettata aggiunta di impianti di pompaggio alle strutture della centrale del Ritom, la tassa arrischierebbe invece di costituire un nuovo elemento di peso nella valutazione della redditività degli impianti, suscettibile di rimettere in discussione l'accordo di principio raggiunto nel 2010 con le FFS, dopo quasi vent'anni di estenuanti trattative sfociate anche nell'avvio di procedure giudiziarie.

Di rilievo, per giudicare negativamente l'introduzione delle tasse postulate nelle iniziative, risultano pure le nuove disposizioni della Legge sull'utilizzazione delle acque (LUA)⁵⁰ adottate il 19 ottobre 2010 ed in vigore dal 1° gennaio del corrente anno. La modifica di tale legge, applicabile di per sé anche agli impianti di pompaggio in quanto la normativa disciplina la captazione delle acque pubbliche (art. 1 LUA) e non solo l'utilizzazione della forza idrica, ha infatti rafforzato il principio dello sfruttamento in proprio delle acque da parte dello Stato attraverso AET (art. 2 LUA) ed ha limitato il novero dei possibili concessionari, qualora lo Stato vi rinunci. In caso di impianti con potenza lorda media superiore a 1,5 MW, le nuove concessioni potranno infatti essere rilasciate soltanto a

⁴⁹ Art. 3b e 19 della legge istitutiva l'Azienda elettrica ticinese, del 25 giugno 1958 (LAET; RL 9.1.7.2)

⁵⁰ RL 9.1.6.1

società con partecipazione interamente pubblica ticinese in cui il Cantone detenga la maggioranza assoluta della partecipazione oppure, se si tratta di impianti esistenti, anche a enti pubblici ticinesi (art. 18 cpv. 1 e 2 LUA). Pure sotto questo profilo la tassa avrebbe quindi l'effetto non - per riprendere il titolo dell'iniziativa principale, peraltro introdotta prima della citata revisione legislativa - di impedire la svendita delle nostre acque una seconda volta per un piatto di lenticchie, ma di gravare economicamente, in maniera diretta o indiretta, solo sulle casse di enti pubblici ticinesi.

VI. CONCLUSIONI

Una tassa sul pompaggio-turbinaggio in base alla potenza installata delle pompe oppure all'energia impiegata per il loro funzionamento viene prelevata in tutti e tre i principali Cantoni produttori, con il Ticino, di energia idroelettrica (Vallese, Grigioni e Berna). Una simile tassa non soggiace all'aliquota massima del canone d'acqua stabilita dall'art. 49 cpv. 1 LUF1 e può dunque essere determinata liberamente dai Cantoni. In virtù della tutela dei diritti acquisiti, essa appare comunque ben difficilmente applicabile agli impianti di pompaggio-turbinaggio già in funzione in Ticino, gestiti dall'OFIMA e dall'Alpiq. In ogni caso anche ragioni di opportunità, nell'ottica di non pregiudicare il raggiungimento di un'intesa sui futuri adeguamenti del canone, inducono a cautela nell'imposizione di un'eventuale tassa supplementare a questi impianti.

Per quanto riguarda gli impianti provvisti di tale soluzione tecnica che verranno realizzati in futuro, l'imposizione della tassa, sia nella forma proposta con l'iniziativa principale, sia nella forma proposta con la seconda iniziativa, risulterebbe in contrasto con gli obiettivi di politica energetica federale e cantonale, soprattutto alla luce degli orientamenti più recenti che mirano ad accrescere la produzione idroelettrica, e penalizzerebbe anche lo sviluppo delle energie eolica e fotovoltaica, che necessitano in via complementare di impianti in grado di assorbire le eccedenze e di compensare gli ammanchi derivanti dalla loro irregolarità produttiva. Visto che l'unico progetto giunto ad un certo grado di avanzamento è quello della Val d'Ambra e considerate la recente novella legislativa sui possibili beneficiari di nuove concessioni, la tassa andrebbe peraltro a gravare, direttamente o indirettamente, solo enti pubblici ticinesi.

Sulla base di queste considerazioni, lo scrivente Consiglio vi invita a respingere le iniziative oggetto del presente rapporto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, L. Sadis

Il Cancelliere, G. Gianella