

# Messaggio

numero

**6775**

Concerne

data

9 aprile 2013

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA / TERRITORIO

## **Modifica della Legge cantonale di applicazione della legge federale sull'approvvigionamento elettrico del 23 marzo 2007, del 30 novembre 2009 (LA-LAEI)**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, vi sottoponiamo le considerazioni del Consiglio di Stato a sostegno di una modifica dell'art. 14 della legge cantonale di applicazione della legge federale sull'approvvigionamento elettrico del 30 novembre 2009 (BU 4/2010 13, RL 9.1.7.3), resasi necessaria in seguito alla sentenza del Tribunale federale del 17 novembre 2011. Questa riforma, per i motivi di cui si dirà in appresso, comporterà anche una modifica della legge sul demanio pubblico del 18 marzo 1986 (LDP).

### **I. LA SENTENZA DEL TRIBUNALE FEDERALE**

1.- Con la sentenza 2C\_169/2010 del 17 novembre 2011 - parzialmente pubblicata in DTF 138 II 70 - il Tribunale federale si è pronunciato sulla tassa di concessione, e segnatamente per l'uso speciale del suolo pubblico, prevista dall'art. 14 LA-LAEI, che era stata impugnata da Giorgio Ghiringhelli con ricorso in materia di diritto pubblico (art. 82 segg. LTF). Il Tribunale federale ha annullato questo disposto, rilevando in sostanza che il tributo in esame - percepito per il riconoscimento del diritto di posare, mantenere e tenere in esercizio su suolo pubblico le linee e le installazioni necessarie alla fornitura di energia (art. 13 LA-LAEI) - è una tassa di natura causale, che esso costituisce la controprestazione per la concessione dell'uso del suolo pubblico accordata al gestore di rete, che la sua diretta percezione presso i consumatori finali di energia, invece che presso i gestori di rete, è manifestamente insostenibile e quindi arbitraria (art. 9 Cost.) e che pure arbitrario è il prelievo di questo tributo secondo una tariffa che divide in categorie i consumatori finali e li tassa in modo differenziato e finanche degressivo, a seconda della quantità di energia che utilizzano.

Il ricorso di Giorgio Ghiringhelli era altresì rivolto contro il tributo sull'uso della rete di distribuzione, previsto dalla norma transitoria di cui all'art. 22 cpv. 3 LA-LAEI e applicabile fino al 31 dicembre 2013: ma su questo punto, il gravame è stato dichiarato inammissibile per carenza di motivazione (consid. 2.2, inedito).

## II. I POSSIBILI SCENARI FUTURI

**2.-** Dopo l’emanazione della sentenza del Tribunale federale, il Consiglio di Stato ha conferito al prof. Peter Locher - che è in Svizzera uno dei maggiori esperti di diritto fiscale e che è anche giudice supplente presso la Seconda Corte di diritto pubblico del Tribunale federale - il mandato di allestire un parere giuridico volto a esaminare se sia compatibile con gli art. 127 e 134 Cost. (in particolare con l’IVA) e con la LAEL<sup>1</sup>:

- a) introdurre a beneficio dei Comuni un’imposta o un’indennità per l’utilizzazione del suolo comunale, basata sul consumo di elettricità, calcolata separatamente e il cui importo è incluso nel totale delle tasse che figurano sulle fatture emesse dal gestore di rete al beneficio di una concessione comunale di distribuzione di elettricità, gestore che rimane debitore dell’indennità nei confronti del Comune<sup>2</sup>;
- b) in alternativa, introdurre a beneficio dei Comuni un’imposta per l’utilizzazione del suolo pubblico comunale che non sia una tassa causale e nemmeno un’imposta d’incitamento o d’orientamento;
- c) in alternativa ancora, introdurre a beneficio dei Comuni una tassa sull’uso del demanio comunale;
- d) sempre e ancora in alternativa, mantenere e confermare come soluzione definitiva il tributo sull’uso della rete previsto dalla norma transitoria di cui all’art. 22 cpv. 3 LA-LAEI.

**3.-** Nel suo circostanziato parere del 20 aprile 2012, il prof. Locher ha osservato riassuntivamente che, secondo la LAEL e soprattutto dopo la sua revisione del 23 dicembre 2011 (RU 2012 3229)<sup>3</sup>, occorre chiaramente distinguere tra distribuzione di energia (reti, infrastruttura) e approvvigionamento elettrico (fornitura di energia elettrica). Cantone e Comuni sono competenti nel primo settore e possono rilasciare al gestore di rete la concessione di utilizzare in esclusiva il suolo pubblico e di creare, rispettivamente gestire una rete. Per questo rilascio, essi possono prelevare dal gestore di rete delle tasse di concessione<sup>4</sup>: queste tasse devono però rispettare il principio dell’equivalenza<sup>5</sup> e basarsi in primo luogo su aspetti dell’infrastruttura e sul valore della prestazione accordata<sup>6</sup> e meno (o non più) sugli aspetti del consumo (energia elettrica). Se il principio dell’equivalenza non è più rispettato (tassa di concessione “*fiscale*”), si tratta di un’imposta mista, che non è compatibile con gli art. 127 cpv. 2 e 134 Cost., poiché viola i principi della generalità dell’imposta e dell’esclusione dell’imposizione cantonale e comunale di oggetti che sono già sottoposti all’IVA, e che è anche in contrasto con la LAEI, la quale non lascia spazio a queste imposte miste.

<sup>1</sup> Ris. gov. n. 1131 del 1° marzo 2012.

<sup>2</sup> Questa soluzione è stata segnatamente adottata nel Canton Vaud con il “*règlement sur l’indemnité communale liée à l’usage du sol pour la distribution d’électricité*”, del 23 settembre 2009 (RL/VD 730.115.7).

<sup>3</sup> Con questa riforma è stato introdotto un nuovo art. 3a ed è stato modificato l’art. 5 cpv. 1.

<sup>4</sup> Queste tasse di concessione per l’uso speciale del suolo pubblico per la posa di condotte sono contributi agli enti pubblici, che rientrano nel corrispettivo per l’utilizzazione della rete ai sensi dell’art. 14 LAEI (FF 2005 1489).

<sup>5</sup> Questo principio concretizza quelli di proporzionalità e del divieto dell’arbitrio nel campo dei tributi causali. Secondo questo principio, la tassa non deve presentare una manifesta sproporzione con il valore obiettivo della prestazione e deve rimanere entro limiti ragionevoli: il legislatore può comunque ricorrere a metodi di calcolo schematici in base ad aspetti pratici e a esperienze con valori medi (DTF 130 III 325 consid. 2.3; ASA 80.626 consid. 3.3).

<sup>6</sup> Come la superficie del sedime pubblico richiesto, la lunghezza dei cavi elettrici posati nel suolo pubblico ecc. (SJ 2009 I 262).

4.- Rispondendo ai quesiti specifici posti dal Consiglio di Stato, il prof. Locher ha segnatamente rilevato che, allo stato attuale delle cose, risulta quantomeno problematico basarsi sul criterio del consumo di energia (secondo l'esempio del Canton Vaud) per il diritto di utilizzare il suolo pubblico<sup>7</sup>: a questo criterio - invero semplice e assai diffuso - si potrebbe ancora far capo per una tassa di concessione modica che rispetti scrupolosamente il principio dell'equivalenza. Come già s'è visto, queste tasse di concessione dovrebbero invece fondarsi - preferibilmente - sull'infrastruttura, tenendo conto della superficie di suolo pubblico richiesta, della lunghezza della condotta posata sul demanio pubblico, dell'uso durevole o limitato nel tempo e anche dell'utilità che il beneficiario ne trae.

Sempre con riferimento ai quesiti posti, il prof. Locher ha rilevato infine - e senza mezzi termini - che, con la soppressione dei regimi di monopolio sull'approvvigionamento elettrico, il Cantone Ticino non può più finanziarsi in quest'ambito (né finanziare i Comuni) per mezzo di tasse di concessione per l'uso speciale del suolo pubblico di carattere "fiscale", in contrasto con gli art. 127 e 134 Cost. e in dispregio della LAEL, e che la norma transitoria di cui all'art. 22 cpv. 3 LA-LAEI non deve essere mantenuta dopo il 2013.

5.- Alla luce delle considerazioni che precedono e soprattutto della sentenza 17 novembre 2011 del Tribunale federale, il Consiglio di Stato propone di confermare il prelievo di una tassa di concessione per l'uso speciale del suolo pubblico (art. 14 LA-LAEI), che non è più basata però sul criterio del consumo di energia da parte del consumatore finale, ma che è orientata alle infrastrutture di rete. Ora, in questo senso, la legge sul demanio pubblico del 18 marzo 1986 già prevede la riscossione di tasse causali per l'uso speciale del demanio, che dipendono dall'utilizzo ed in modo particolare dall'occupazione mediante opere e installazioni, sino a fr. 400.- il mq all'anno, o dall'attraversamento mediante condotte o cavi (aerei o sotterranei) e in appoggio a manufatti, sino a fr. 200.- il ml (art. 20 cpv. 1 lett. a e b LDP)<sup>8</sup>. Secondo il prof. Locher, il potenziale di questa tassa - nel rispetto dei principi di equivalenza e della proporzionalità - non dovrebbe comunque "già essere esaurito" e nella legge o nel regolamento dovrebbero essere introdotti criteri più idonei, come lo spazio occupato dalla condotta o dal cavo, la loro lunghezza, il tipo e il diametro, ma anche il valore del terreno messo a profitto (SJ 2009 I 262 consid. 4.3)<sup>9</sup>.

6.- La LDP si riferisce tuttavia al solo demanio pubblico cantonale ed in modo particolare alle strade e alle piazze (art. 1 lett. f), il cui uso speciale viene sottoposto ad autorizzazione o concessione (art. 10 segg. LDP), mentre l'utilizzo dei beni pubblici appartenenti ai Comuni è disciplinato dalla LOC e dai regolamenti locali (ADELIO SCOLARI, Diritto amministrativo. Parte speciale, n. 512 e 549). Ora, dal momento che le aziende di distribuzione di energia elettrica (gestori di rete) utilizzano per l'installazione di cavi e condotte sia il demanio artificiale del Cantone che quello dei Comuni (strade, piazze, posteggi pubblici), si giustifica di disciplinare la riscossione di questa tassa d'uso

---

<sup>7</sup> Analoghe considerazioni critiche sul tributo vodese e su tributi analoghi prelevati in altri Cantoni (e Comuni) sono state espresse anche da PHILIPPE EHRENSTRÖM, Les taxes liées à l'usage du sol pour la distribution d'électricité: l'ATF 2C\_169/2010 et ses conséquences, in *Jusletter* del 23 aprile 2012.

<sup>8</sup> Queste tasse sono ulteriormente concretizzate e precisate dal regolamento sul demanio pubblico (RDP) del 30 agosto 1994 (art. 11).

<sup>9</sup> Con questa sentenza, il Tribunale federale non si è pronunciato su una tassa di 1'000.- fr. per metro lineare di condotta, prelevata a Ginevra secondo la legislazione sulle strade, poiché le autorità cantonali non si erano fondate su simili criteri, ma avevano preso in conto soltanto il valore degli immobili allacciati alla condotta, che non appare assolutamente rilevante.

esclusivamente nella LA-LAEI, riservando invece nella LDP, quale legge generale, le disposizioni previste appunto dalla legge speciale (art. 10 cpv. 3 LDP).

D'altra parte, il Consiglio di Stato reputa anche che, in questo specifico contesto, sia opportuno modificare il metodo di calcolo attualmente in vigore - fondato sui metri lineari di condotte di elettricità posate sul demanio (art. 20 cpv. 1 lett. b LDP, art. 11 cpv. 1 lett. a n. 2 RDP) - per sostituirlo con una tassa annua calcolata in base alla superficie di demanio pubblico del Cantone e dei Comuni messa a disposizione delle aziende per la posa ed il mantenimento delle reti di distribuzione<sup>10</sup>. Il calcolo della superficie totale di demanio pubblico cantonale e comunale, di cui esse abbisognano, dev'essere allestito dai geometri revisori competenti sulla base dei dati della misurazione ufficiale e dev'essere oggetto di aggiornamento annuale.

La concessione alle aziende dell'uso speciale del demanio pubblico per l'istallazione di cavi e condotte, alla stregua del permesso d'uso delle strade pubbliche giusta l'art. 45 della legge sulle strade<sup>11</sup>, deve peraltro essere accompagnata anche da impegni ed obblighi specifici a carico dei gestori di rete. Ora, gli impegni e gli obblighi specifici dei concessionari sono già disciplinati dagli art. 45 e 45a LMSP, che sono stati modificati con la LA-LAEI del 27 gennaio 2009 ed ai quali si può semplicemente rinviare; nel nuovo sistema istituito dall'art. 13, anche il Cantone - attraverso le necessarie disposizioni adottate da proprietari e gestori di rete - deve però essere liberato da ogni responsabilità (art. 45a cpv. 2 LMSP, art. 13a LA-LAEI nuovo).

**7.-** Sulla base di questa impostazione, il nuovo art. 14 LA-LAEI introduce una tassa per la concessione dell'uso speciale del demanio pubblico, limitato alle strade cantonali e comunali<sup>12</sup>, che il Cantone e i Comuni saranno chiamati a riscuotere a carico dei gestori di rete e quindi delle aziende di distribuzione, ivi comprese quelle municipalizzate<sup>13</sup>. Questa tassa annuale verrà calcolata sulla base della superficie dei beni cantonali o comunali del demanio artificiale d'uso comune, moltiplicata per una tassa metrica annuale compresa fra 0.8 e 1.1 fr/mq, e sarà valida per tutto il Cantone<sup>14</sup>.

**8.-** La tassa d'uso di cui all'art. 14 LA-LAEI (nuovo) costituisce un tributo causale che, alla stregua delle imposte e delle tasse di orientamento, dev'essere conforme al principio di legalità (art. 127 cpv. 1 Cost.). Ne consegue che la legge formale - vale a dire la LA-LAEI - deve perlomeno disciplinare nelle linee essenziali la cerchia dei contribuenti, l'imponibile e il suo modo di calcolo: tuttavia, trattandosi di una tassa che viene percepita quale controprestazione per la concessione dell'uso speciale di beni pubblici, dove il

---

<sup>10</sup> La legittimità del metodo di calcolo fondato sulla superficie e non sulla lunghezza della condotta o del cavo è data dalla capillarità della distribuzione all'utenza, con diramazione ad ogni singolo edificio.

<sup>11</sup> Questo articolo, secondo la modifica del 25 settembre 2012 (BU 2012 554), subordina il permesso d'uso all'obbligo dell'avente diritto di provvedere alle necessarie misure di sicurezza, di riparare i danni causati alla strada, di rifondere le spese fatte nel suo interesse, di fornire in ogni momento le necessarie informazioni e che consente all'autorità, mutando le circostanze, di modificare o revocare il permesso senza che l'avente diritto possa pretendere un'indennità qualsiasi.

<sup>12</sup> Le strade pubbliche del Cantone e dei Comuni sono quelle definite e delimitate dagli art. 2 e 3 della legge sulle strade, giusta la citata modifica del 25 settembre 2012.

<sup>13</sup> Per evidenti motivi di parità di trattamento.

<sup>14</sup> Queste tasse, riservate dall'art. 14 LAEI, potranno poi essere computate separatamente ai consumatori finali in ossequio all'art. 12 cpv. 1 LAEI, il quale esige che i tributi e le prestazioni agli enti pubblici siano specificati sulla fatturazione e quindi esibiti a parte (FF 2005 1487-1489; messaggio 6249, pag. 9, VII/2)

principio dell'equivalenza dev'essere rigorosamente rispettato<sup>15</sup>, l'esigenza della base legale formale potrebbe anche essere attenuata a favore di un atto di livello regolamentare (XAVIER OBERSON, Droit fiscal suisse, IV edizione, pag. 4-5 e 31; ADELIO SCOLARI, Tasse e contributi di miglioria, n. 12, 17, 59, 65 e 72 con riferimenti).

**9.-** Le strade pubbliche cantonali o comunali messe a disposizione delle aziende non hanno un valore di mercato siccome non sono beni commerciabili; tuttavia esse procurano ai gestori di rete concessionari un indubbio vantaggio, consentendo loro di risparmiare in costi d'acquisizione di diritti di passaggio e in tempi di gestione grazie ad un solo proprietario e alla stabilità dell'uso stradale. In generale l'uso esclusivo di un terreno demaniale è tassato in ragione del 6% del suo valore (uso privato) e dell'8% (uso commerciale). Concretamente, partendo da un costo di costruzione - al netto del costo di acquisizione del terreno - di fr. 250-300 al mq, risulterebbe una tassa demaniale variabile tra i 15 e i 24 fr./mq all'anno. Considerato che la posa di infrastrutture sotto il sedime stradale non determina un uso esclusivo, la tassa demaniale viene fissata prudenzialmente nella forchetta compresa fra 0.8 - 1.1 fr./mq all'anno (equivalente a ca. 0.3% -0.4% rispetto ai costi di costruzione della strada). Ne consegue che una tassa d'uso (di "affitto") compresa fra 0.80 e 1.1 fr/mq all'anno può essere ritenuta adeguata e conforme ai principi d'equivalenza e di proporzionalità.

Partendo da questi importi, l'Ufficio del demanio della SAI ha eseguito un test su diversi Comuni del Cantone per un totale di ca. 3.2 milioni di mq di strade comunali e di ca. 1.4 milioni di strade cantonali. Il campione, costituito da una ventina di Comuni rappresentativi, ha una copertura che corrisponde a circa il 21% della superficie stradale complessiva del nostro Cantone. L'analisi ha permesso di formulare una proiezione per tutto il Ticino che vede, per una tassa metrica di 80 cts/mq all'anno, un possibile introito complessivo di circa 16-19 milioni di franchi all'anno, di cui 11-13 milioni a favore dei Comuni e 5-6 milioni a favore del Cantone. Dal momento che si tratta di una proiezione lineare, è possibile che in corso di accertamento emergano delle situazioni particolari che, oltre a modificare lievemente le cifre, potrebbero necessitare regolamentazioni particolari. Per tener conto di queste eventuali modificazioni potranno essere adottate delle disposizioni specifiche definite nel regolamento di applicazione (RLA-LAEI).

La determinazione delle superfici dei beni cantonali e comunali (art. 14 cpv. 3) verrà assicurata dal competente geometra revisore e sarà soggetta ad adeguamento periodico. Considerata la necessità di razionalizzare i lavori geometrici e di minimizzarne i tempi di realizzazione, si ritiene giustificato che l'allestimento iniziale di questo supporto venga assunto e finanziato globalmente dal Cantone e non venga addebitato ai comuni.

I tempi per il suo allestimento sono valutati in 2-3 mesi dall'assegnazione del mandato.

È pacifico in queste circostanze che sia l'importo globale sia la ripartizione fra i singoli Comuni risulteranno diversi applicando la nuova modalità basata sulla superficie del demanio artificiale d'uso comune rispetto a quello che risulta oggi applicando la norma transitoria di cui all'art 22 cpv. 3 LA-LAEI basata invece sul consumo di energia elettrica.

**10.-** Per quanto concerne le modalità di computo della tassa ai consumatori finali fanno stato le disposizioni federali vigenti, che in materia non delegano nessuna competenza ai Cantoni. Il Consiglio di Stato ricorda tuttavia che, secondo, l'art. 14 LAEI, il corrispettivo

---

<sup>15</sup> A queste tasse di concessione dell'uso speciale del demanio pubblico non è invece applicabile il principio della copertura dei costi (DTF 100 la 131 consid. 6c; RDAT 1985 n. 13 consid. 3; ADELIO SCOLARI, Tasse e contributi di miglioria, n. 67).

per l'utilizzazione della rete non deve superare i costi computabili, nonché i tributi e le prestazioni agli enti pubblici (cpv. 1), e il corrispettivo deve essere versato dai consumatori finali per ogni punto di prelievo (cpv. 2). In altre parole, questo articolo della legge federale stabilisce pertanto che i tributi e le prestazioni agli enti pubblici - tra cui, ad esempio le tasse di concessione per l'uso speciale del suolo pubblico per la posa di condotte - sono parte del corrispettivo per l'utilizzazione della rete. Nel messaggio del Consiglio federale concernente la legge sull'approvvigionamento elettrico del 3 dicembre 2004, le tasse di concessione per l'uso speciale del suolo pubblico per la posa di condotte vengono espressamente menzionate come tipici tributi e prestazioni agli enti pubblico che, per ragioni di trasparenza, potrebbero essere esibiti a parte sulla fattura (FF 2005 1487 e 1489)

Il Consiglio di Stato, a salvaguardia del principio di equità, ritiene necessario predisporre nella legge cantonale l'addossamento uniforme della tassa ai consumatori finali sempre nel rispetto della legislazione federale. In questo senso, l'ammontare complessivo degli importi fatturati dai Comuni e dal Cantone ad ogni singolo gestore di rete, dovrà essere ribaltato in maniera equa su tutto il territorio cantonale. Trattandosi di un'operazione contabilmente neutra per i gestori di rete, quest'ultimi dovranno istituire un sistema di compensazione per pareggiare entrate ed uscite utilizzando il computo globale cantonale (art. 14a cpv. 2)<sup>16</sup>.

**11.-** Con la modifica dell'art. 14 LA-LAEI nel senso testé descritto e l'introduzione di una tassa per l'uso speciale del demanio pubblico, deve pure essere ripristinata la facoltà concessa ai Comuni di prelevare un corrispettivo per altre prestazioni effettuate a loro favore dal gestore di rete. A tal fine, può essere riproposta la norma prevista dall'art. 11 del DL urgente del 27 gennaio 2009 (BU 2009 52), che il Consiglio di Stato aveva peraltro ribadito con il disegno di legge che accompagnava il suo messaggio 6249 dell'8 luglio 2009. Il Consiglio di Stato auspica nondimeno anche in questa sede che tale possibilità, offerta dalla legge federale (art. 5 cpv. 1 LAEI)<sup>17</sup>, non vada a scapito dei consumatori e che la conclusione con i gestori di rete di mandati di prestazione per l'illuminazione pubblica o altri servizi non assuma alla fin fine una portata eccessiva (messaggio citato, pag. 12, VII/4). Con il nuovo art. 14b che accompagna il messaggio del Consiglio di Stato, le convenzioni vigenti fra Comuni e gestori di rete che scadranno entro il 31 dicembre 2013 dovranno essere ridefinite, mentre quelle con scadenza dopo il 31 dicembre 2013 permangono vincolanti poiché l'art. 14 cpv. 3 LA-LAEI (annullato dal Tribunale) non è mai entrato in vigore e le norme di cui all'art. 22 cpv. 3 e 4 LA-LAEI vengono abrogate con il presente disegno di legge.

**12.-** Il progetto di legge annesso al messaggio governativo disciplina l'uso del suolo pubblico (strade cantonali e comunali) per la posa e la manutenzione delle reti elettriche e la relativa tassa di concessione a titolo esclusivo, nel solco delle considerazioni esposte nella sentenza del Tribunale federale e nella perizia del prof. Locher. Esso non scalfisce invece i principi delle norme della LA-LAEI che sono stati introdotti per tener conto della liberalizzazione totale del mercato dell'energia e, con questo, della caduta dei monopoli naturali di distribuzione di cui i Comuni beneficiano tuttora poiché i clienti finali fissi non hanno, per il momento, libero accesso al mercato (art. 6 cpv. 6 LAEI)<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Questa soluzione consente di armonizzare sul territorio cantonale i divari tariffari concernenti il corrispettivo per l'utilizzazione della rete ai sensi dell'art. 14 cpv. 4 LAEI.

<sup>17</sup> FF 2005 1481.

<sup>18</sup> Come noto, la liberalizzazione completa del mercato interverrà il 1° gennaio 2014, ma sarà assoggettata a referendum facoltativo (art. 34 cpv. 3 LAEI).

Al 1° gennaio 2014, entreranno pertanto in vigore gli art. 13 e 14 LA-LAEI secondo la modifica proposta con il presente messaggio e decadranno tutte le concessioni di aziende che forniscono energia elettrica (art. 20 e 22 cpv. 2 LA-LAEI). Di conseguenza, e sempre a partire dal 1° gennaio 2014, Cantone e Comuni dovranno concedere ai gestori di rete il diritto di utilizzare il suolo pubblico e la prima convenzione avrà una durata di 5 anni con possibilità di rinnovo alla scadenza per una durata massima di 20 anni e così di seguito (art. 13 cpv. 1 e 2). Alla scadenza della convenzione e se la medesima non viene rinnovata, i Comuni avranno il diritto di riscattare le reti di distribuzione di energia elettrica nel rispetto degli obiettivi sanciti dall'art. 1 LAEI: come già rilevato nel messaggio 6249 dell'8 luglio 2009, non saranno però concepibili riscatti di territorio limitato che non assicurano un approvvigionamento sostenibile, sicuro ed affidabile o che pregiudicano tale approvvigionamento (pag. 18, VII/5.2). In questo contesto, un riscatto esercitato ad esempio da più Comuni confinanti consentirebbe poi a questi Comuni di consorzarsi e di gestire la rete in un comprensorio più ampio e non frammentato, con buone prospettive di redditività ed anche con qualche opportunità in più per il mercato locale del lavoro.

Il Consiglio di Stato non ritiene invece di dover affrontare in questa sede la definizione del valore di riscatto e la fissazione dei criteri da adottare, che sono già stati oggetto di studi e valutazioni, peraltro ripresi almeno in parte sia dal rapporto 5 febbraio 1979, n. 1679, della Commissione speciale energia, sia dal rapporto 11 marzo 2003, n. 5367, del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata dell'ex deputato Werner Carobbio e cofirmatari per la modifica della LMSP (art. 38 - diritti di riscatto). A questi documenti ci si limita - per brevità - a rinviare, ribadendo quindi che l'indennità permane definita dall'art. 38 cpv. 4 LMSP e che il riscatto soggiace al previo esame e consenso del Consiglio di Stato (art. 38 cpv. 5 LMSP giusta la modifica del 30 novembre 2009).

**13.-** Come noto a tutti (ma giova ribadirlo), con l'entrata in vigore della LAEI sono decaduti i regimi di monopolio sull'approvvigionamento elettrico e, di conseguenza, sono stati soppressi anche i monopoli di distribuzione ai clienti finali sanciti nel Cantone Ticino dalla LMSP ed anche dalla LAET<sup>19</sup>. In questo modo, la base legale per i contributi convenzionali (meglio conosciuti come "*privative*") è venuta a cadere e ai Comuni ticinesi è venuta (logicamente) a mancare una fonte d'entrata molto importante, valutata all'incirca a 40 milioni di franchi<sup>20</sup>. Per compensare questa perdita - a cui i Comuni non volevano ovviare, ricorrendo magari ad un aumento del moltiplicatore d'imposta - il legislatore cantonale ha introdotto con il DL urgente un tributo specifico sull'uso delle reti di distribuzione, calcolato in base ai consumi (art. 10), ed in seguito una tassa di concessione per l'uso del suolo pubblico, prelevata anch'essa secondo gli stessi criteri (art. 14 LA-LAEI). Ora, è pacifico che, con la sentenza 17 novembre 2011 del Tribunale federale ed il conseguente annullamento dell'art. 14 LA-LAEI, i Comuni ticinesi saranno privati a partire dal 1° gennaio 2014 di questa "*importante fonte di reddito*" (cfr. art. 22 cpv. 2-4 LA-LAEI) e che questa perdita non potrà essere compensata con tasse o tributi che siano incompatibili con i principi del divieto dell'arbitrio, con quelli dell'imposizione fiscale e con quelli dell'esclusione dell'imposizione cantonale e comunale (art. 9, 127 e 134 Cost.). In altre parole, con questa modifica della legislazione cantonale, consecutiva alla sentenza del Tribunale federale, si elimina un tributo che non aveva un nesso causale con l'approvvigionamento elettrico per ritornare al principio basilare di tassare l'utilizzo del demanio pubblico per la posa delle reti elettriche.

<sup>19</sup> Art. 3 e 3a LAET, abrogati dalla LA-LAEI.

<sup>20</sup> Questa somma si riferisce al 2007, secondo i dati forniti dall'ESI nel luglio del 2008 (messaggio 6249, pag. 9, VII/2; rapporto di maggioranza 6249 R1, pag. 4, 5b)

**14.-** Accanto alla tassa di concessione per l'uso speciale delle strade pubbliche comunali (e cantonali), prevista dal nuovo art. 14 LA-LAEI in ossequio ai principi dell'equivalenza e della proporzionalità<sup>21</sup>, il Consiglio di Stato propone di introdurre a livello cantonale una tassa o imposta di orientamento o d'incitamento, che non ha come scopo primario la riscossione di introiti, ma che è volto ad influenzare un determinato comportamento dei contribuenti (DTF 136 I 142 consid. 3; ERNST BLUMENSTEIN/PETER Locher, *System des Steuerrechts*, VI ediz., pag. 6 segg., 156 segg.; XAVIER OBERSON, pag. 6-7; RICCARDO JAGMETTI, *Energierecht*, n. 9412). A questo proposito, basta qui ricordare che un'imposta d'orientamento dev'essere ancorata in una base legale in senso formale (che indichi lo scopo, la cerchia dei contribuenti, l'oggetto dell'imposta e la misura dell'imposizione), dev'essere sorretta da un pubblico interesse a sostegno dell'effetto incitativo perseguito e dev'essere conforme infine al principio della proporzionalità, nel senso che il suo scopo dev'essere in un rapporto proporzionato con il suo effetto (XAVIER OBERSON, pag. 30-32; TOBIAS JAAG/HELEN KELLER, *Zur Verfassungsmässigkeit einer Energieabgabe*, URP/DEP 1998 319 segg., 342, 344-345, 348-351). L'imposta di orientamento dev'essere rispettosa in ogni caso del principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.), che trova peraltro la sua espressione in materia fiscale nel principio dell'uniformità dell'imposizione sancito dall'art. 127 cpv. 2 Cost. (XAVIER OBERSON, pag. 35, 38 e 42; RICCARDO JAGMETTI, n. 9420-9421; JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, n. 2 all'art. 127).

Questa tassa verrà prelevata dal Cantone ed andrà a confluire in un fondo cantonale, destinato, da un lato, a favorire la realizzazione di nuovi impianti di energia rinnovabile ai sensi della legge federale sull'energia siti in Ticino, in applicazione del nuovo art. 2 cpv. 5 LAET<sup>22</sup>, e, dall'altro, a finanziare le attività dei Comuni nell'ambito dell'efficienza e del risparmio energetico. Questo fondo verrà alimentato da un *prelievo sulla produzione* media annua prevista di energia elettrica proveniente da quote di partecipazione già acquisite da AET in centrali elettriche a carbone, il cui importo (comunque non inferiore a 0,6 cts/kWh) sarà definito ogni quattro anni dal Gran Consiglio, e da un prelievo per ogni kWh di energia elettrica consumata in Ticino, di un importo non inferiore a 0,2 cts/kWh e non superiore a 0,5 cts/kWh e da uno specifico supplemento a favore dei Comuni (*prelievo sul consumo*): questo prelievo verrà effettuato per il tramite del gestore di rete e il suo ammontare sarà deciso anch'esso dal Gran Consiglio ogni quattro anni. Le modifiche legislative necessarie, in particolare della LEn e della LAET, saranno proposte con uno specifico messaggio.

**15.-** Le modifiche legislative che accompagnano questo messaggio sono state presentate alle associazioni di categoria, ai delegati della piattaforma di dialogo Cantone e Comuni e ad altri interessati nell'ambito di una consultazione in forma di conferenza che si è svolta il 31 gennaio 2013. Durante questa presentazione sono emersi alcuni interrogativi sui criteri di definizione della tassa demaniale, sull'impatto finanziario che tale tassa avrebbe sui Comuni, sulla necessità di ampliare il campo di applicazione della norma anche ad altri vettori energetici e sull'opportunità di riversare (o ribaltare) la tassa demaniale prelevata dal Cantone a favore dei Comuni<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Questa tassa dovrebbe peraltro consentire ai Comuni ticinesi di incassare un importo complessivo annuo oscillante, indicativamente, fra i 12 e i 14 milioni di franchi.

<sup>22</sup> Questa norma (BU 32/2011 431) è stata accettata dal popolo ticinese il 5 giugno 2011, quale controprogetto all'iniziativa popolare "Per un'AET senza carbone!"

<sup>23</sup> In merito alle conseguenze finanziarie sui Comuni, verrà allestita e sottoposta ai Comuni (a titolo di informazione complementare) una tabella esemplificativa della ripartizione non solo della tassa demaniale, ma anche dell'imposta di orientamento o di incitamento di cui s'è detto al n. 14

In merito al riversamento della tassa demaniale prelevata dal Cantone, il Consiglio di Stato deve ricordare innanzitutto che le strade cantonali - i cui costi di costruzione, al netto dei costi di acquisizione del terreno, sono indicati sopra - appartengono al demanio pubblico cantonale. A questi costi di costruzione vanno poi aggiunti gli ingenti costi di manutenzione ordinaria e straordinaria necessari a garantire la funzionalità presente e futura della strada: già allo stato attuale, le sole aziende elettriche pagano annualmente al Cantone un importo di circa 600'000.-- fr. annui. Ora, il riversamento a terzi, ovvero ai Comuni, dell'importo dalla tassa per l'uso speciale del demanio pubblico cantonale (rinunciando di conseguenza anche all'introito attualmente percepito) ed in modo più generale di redditi dei beni cantonali - per i quali il Cantone assume annualmente ingenti oneri di gestione e di manutenzione<sup>24</sup> - non è sorretto per principio da motivi economici o perequativi né imposto da argomentazioni giuridiche<sup>25</sup>. Inoltre, questo riversamento avrebbe come conseguenza quella di disincentivare ancor più il trasferimento ai Comuni di strade cantonali che hanno perso ogni valenza e interesse, in ossequio agli obiettivi della legge sulle strade (art. 41).

Né si può scordare, ai fini di un ampliamento della riscossione della tassa demaniale ad altri vettori energetici, che la legge federale in questione e quella cantonale di applicazione sono riferite unicamente all'approvvigionamento di energia elettrica. Fatta questa debita premessa, si deve perlomeno rilevare che una soluzione analoga in materia di concessione dell'uso speciale delle strade per il passaggio di altri vettori dev'essere valutata in un'ottica di politica energetica globale e soprattutto con conoscenza e cognizione di causa. Avuto riguardo anche - ed in modo particolare - alle necessità contingenti legate alla LA-LAEI, una modifica in questo senso appare obiettivamente prematura.

### III. CONCLUSIONI

**16.-** L'istituzione e la gestione del fondo cantonale, unitamente ai suoi obiettivi e alle modalità di finanziamento, sono oggetto di una specifica riforma della legge cantonale sull'energia dell'8 febbraio 1994 (LEn), nell'ambito dell'attuazione del piano energetico cantonale, che viene proposta con un messaggio separato, allestito congiuntamente dal Dipartimento del territorio e dal DFE. Il presente messaggio, volto ad una modifica della LA-LAEI, con conseguente adattamento della LDP, viene invece presentato separatamente per adeguarsi alle esigenze del diritto superiore e dar seguito in tal modo anche alla sentenza del Tribunale federale, avuto riguardo alla scadenza al 31 dicembre 2013 prevista dalla norma transitoria di cui all'art. 22 cpv. 2-4 LA-LAEI.

---

<sup>24</sup> Ad eccezione degli oneri speciali previsti dall'art. 39 della legge sulle strade.

<sup>25</sup> Per questo motivo, appaiono anche poco comprensibili le considerazioni di alcuni Comuni nel cui comprensorio vi sono ampie superfici di strade cantonali e ridotte superfici di strade comunali. È vero che gli introiti di questi Comuni ai sensi dell'art. 14 LA-LAEI potrebbero essere di molto inferiori a quelli del Cantone: ma questi Comuni debbono pur obiettivamente ammettere che la costosa gestione e manutenzione delle strade cantonali spetta di principio, in ogni caso e in qualsiasi posto, al Cantone (art. 37-38 della legge sulle strade). Non bisogna inoltre dimenticare che con la modifica della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI), quale controprogetto indiretto all'*"Iniziativa elaborata per la ripartizione dei canoni d'acqua tra Cantone, Comuni e Patriziati"* (cosiddetta *Iniziativa di Frasco*), entrata in vigore il 1° gennaio 2011 il contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica (art. 15) è stato aumentato in maniera sensibile dai 5,6 milioni di franchi nel 2009, agli iniziali 12 milioni di franchi (nel 2010 e 2011) fino agli attuali 15 milioni di franchi (dal 2012 al 2014). Rammentiamo che questo importo corrisponde al 30% dell'introito lordo dei canoni d'acqua, canoni che aumenteranno ancora dal 1° gennaio 2015 e fino al 31 dicembre 2019 con il passaggio dell'aliquota da 100.- a 110.- fr/kW lordo; aumento questo che contribuirà ad un ulteriore incremento del contributo di localizzazione geografica pari a 1.5 mio annui (in totale ca. 16.5 mio di franchi).

#### **IV. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO**

**17.-** La modifica della LA-LAEI del 30 novembre 2009 (o quantomeno dell'art. 14) è imposta dal diritto superiore, in attuazione della sentenza 17 novembre 2011 del Tribunale federale. La tassa per la concessione dell'uso speciale delle strade pubbliche, ancorché calcolata sulla base di nuovi criteri previsti esaustivamente dalla legge speciale, verrà percepita a carico dei gestori di rete e andrà a beneficio non solo dei Comuni, ma anche del Cantone.

**18.-** La proposta di creare e gestire un fondo cantonale - volto a favorire la realizzazione di nuovi impianti siti in Ticino di energia rinnovabile (ai sensi della legge federale sull'energia) e a finanziare le attività dei Comuni nell'ambito dell'efficienza e del risparmio energetico - concretizza il piano energetico cantonale e rientra nell'obiettivo della scheda programmatica n. 26 delle linee direttive 2012-2015 (*"Messa in atto del Piano energetico cantonale"*). Le ripercussioni finanziarie di questa proposta verranno analizzate e valutate nello specifico messaggio sulla modifica della LEn, di cui già s'è detto.

**19.-** Le conseguenze finanziarie a carico della gestione corrente per la determinazione delle superfici del demanio cantonale e comunale da parte del competente geometra revisore sono valutate in ca. 200'000.-- fr. L'importo in questione non è previsto a preventivo 2013 e sarà pertanto oggetto di una specifica richiesta allo scrivente consiglio sottoforma di credito suppletorio.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

## **LEGGE**

**cantonale di applicazione della legge federale sull'approvvigionamento elettrico del 23 marzo 2007, del 30 novembre 2009 (LA-LAEI); modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 9 aprile 2013 n. 6775 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La legge cantonale di applicazione della legge federale sull'approvvigionamento elettrico del 23 marzo 2007, del 30 novembre 2009 (LA-LAEI), è modificata come segue:

#### **Art. 13 cpv. 1, 4 e 5**

<sup>1</sup>Il Cantone o i Comuni, se compatibile con la destinazione generale, devono concedere ai gestori di rete mediante convenzione il diritto di posare, mantenere e tenere in esercizio lungo le strade pubbliche le linee e le installazioni necessarie alla fornitura di energia elettrica.

<sup>4</sup>In caso di violazione della legge o della concessione, in particolare in caso di prestazioni non conformi, il Cantone o i Comuni possono disdire la convenzione con un preavviso di un anno.

<sup>5</sup>Le convenzioni stipulate dai Comuni e la loro disdetta devono essere approvate dal Consiglio di Stato.

#### **Art. 13a (nuovo)**

##### **Obblighi del gestore di rete**

<sup>1</sup>I proprietari e i gestori di rete adottano tutte le disposizioni necessarie per liberare il Cantone e il Comune da ogni responsabilità e assumono i costi di eventuali liti giudiziarie.

<sup>2</sup>Per il resto, sono applicabili le disposizioni degli art. 45 e 45a della legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici del 12 dicembre 1907.

#### **Art. 14 cpv. 1, 2, 3 e 4 (nuovo)**

##### **Tasse**

<sup>1</sup>Per la concessione dell'uso speciale delle strade pubbliche cantonali e comunali, il Cantone e i Comuni riscuotono una tassa a carico dei gestori di rete.

<sup>2</sup>Questa tassa viene calcolata sulla base della superficie stradale, moltiplicata per una tassa annuale metrica compresa fra 0.8 e 1.1 fr./mq, ed è valida per tutto il Cantone.

<sup>3</sup>Tale superficie dei beni cantonali e comunali viene accertata e adeguata dal competente geometra revisore.

<sup>4</sup>Eventuali regole specifiche per la definizione della superficie dei beni cantonali o comunali del demanio artificiale d'uso comune (strade pubbliche, piazze, posteggi ecc.), così come la tassa metrica annuale di cui al capoverso 2, saranno definite dalle disposizioni di applicazione.

#### **Art. 14a (nuovo)**

##### **Computo della tassa ai consumatori finali**

<sup>1</sup>La tassa di concessione può essere computata ai consumatori finali secondo le disposizioni della LAEI.

<sup>2</sup>A garanzia dell'equità di trattamento, l'addossamento al consumatore finale deve avvenire in maniera uniforme su tutto il territorio cantonale. Eventuali differenze fra i comprensori di rete dovranno essere pareggiate dai gestori stessi tramite adeguati sistemi compensativi.

#### **Art. 14b (nuovo)**

##### **Prestazioni contrattuali**

<sup>1</sup>Rimangono riservate eventuali altre prestazioni del gestore di rete disciplinate contrattualmente con i Comuni.

<sup>2</sup>Queste prestazioni devono essere esposte separatamente e devono essere conformi al diritto federale.

#### **Art. 17 cpv. 1**

<sup>1</sup>Le contestazioni relative all'applicazione della presente legge sono decise in via di reclamo dal Consiglio di Stato.

#### **Art. 22 cpv. 3 e 4**

<sup>3</sup>Abrogato

<sup>4</sup>Abrogato

## **II. - Modifica di altre leggi**

La legge sul demanio pubblico del 18 marzo 1986 è modificata come segue:

#### **Art. 10 cpv. 3 (nuovo)**

<sup>3</sup>L'uso speciale delle strade pubbliche da parte dei gestori delle reti elettriche è disciplinato a titolo esclusivo dalla legge speciale.

## **III. - Entrata in vigore**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di leggi è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore il 1° gennaio 2014.