

Rapporto

numero data Dipartimento

4870 R 14 settembre 1999 FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione speciale energia

sul messaggio 30 marzo 1999 concernente la parziale modifica della Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici

- ◆ trasformazione delle aziende municipalizzate in società con personalità giuridica propria;
- proroga della scadenza delle concessioni fra aziende e comuni al 31.12.2002;
- ◆ trasparenza nella composizione del prezzo dell'energia elettrica

Il Messaggio governativo propone due misure urgenti in materia di distribuzione dell'energia, in attesa di presentare il pacchetto di nuove leggi cantonali riguardanti l'utilizzazione delle acque (LUA), la distribuzione dell'energia elettrica (LDEE) e l'azienda elettrica ticinese (LAET). Le due misure erano già state proposte con atti parlamentari e riguardano aspetti attualmente codificati nella Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici (LMSP), nella sua versione del 15 dicembre 1981.

L'urgenza deriva dal sovrapporsi di due fatti:

- la nuova Legge federale sul mercato dell'energia (LME), in corso di presentazione alle Camere federali, il cui contenuto non può ancora essere previsto in tutti i particolari, ma che liberalizzerà il mercato ed obbligherà di conseguenza ad adattare le leggi cantonali; l'approvazione e l'entrata in vigore della LME sono prevedibili tra il 2000 e il 2002;
- ◆ l'approssimarsi del termine del 31 dicembre 2000, per il quale la LMSP prescrive l'allineamento delle scadenze delle concessioni comunali per la distribuzione d'energia elettrica; il rinnovo di queste concessioni deve però tenere conto della nuova LME, per la quale non esiste ancora un'adeguata legislazione cantonale.

QUADRO GENERALE

La liberalizzazione prevista dalla LME, conforme al modello dell'Unione Europea, concerne il commercio dell'energia. Si vuole che gli utenti (a cominciare dai grossi consumatori industriali) possano acquistare energia direttamente dal fornitore di loro scelta (produttore o semplicemente commerciante), e non più necessariamente dal proprietario della rete di distribuzione alla quale sono allacciati: proprietario che oggi ha un monopolio di fatto e può dettare i prezzi al consumo.

L'innovazione che sarà introdotta dalla LME consiste nell'obbligo per il proprietario di una rete di metterla a disposizione per il trasporto dell'energia di (altri) fornitori, ad un prezzo (che copra i costi di manutenzione, gestione, rinnovo e potenziamento) controllato dall'ente pubblico e uguale per tutti i concorrenti, lui compreso (se vuole esercitare il commercio). Semplificando, l'utente U paga 100 per l'energia fornitagli dal commerciante C, il quale acquista l'energia dal produttore P (proprietario di una centrale di produzione elettrica) al prezzo di 40, e paga inoltre 50 a R, proprietario della rete che collega P con U; (R sarà facilmente più di uno: proprietari di reti internazionali, regionali o locali). Anche altri, compresi P e R, possono offrire l'energia ad U e fare concorrenza a C (p.e. acquistando l'energia a 35 o riducendo l'utile da 10 a 5), ma il prezzo di 50 del trasporto, a parità di distanza (da P ad U), è uguale per tutti, compreso R, che non può trarre vantaggi dal fatto di essere proprietario della rete. Ciò obbliga a separare il trasporto dal commercio. I modi per farlo sono diversi: come minimo una separazione contabile. La LME regolerà questi aspetti per quanto concerne le reti di grande trasporto (alta tensione). Ai Cantoni resterà un certo margine per legiferare in materia di reti di distribuzione locale, ma dovranno salvaguardare la neutralità del costo di trasporto per chiunque voglia commerciare energia.

La **produzione di energia** idroelettrica resterà legata al monopolio pubblico delle acque e alle concessioni esistenti o nuove: la revisione della LUA dovrà limitarsi pertanto ad alcuni adeguamenti puntuali. Evidentemente, i produttori saranno pure esposti alla liberalizzazione, che potrebbe metterli nella condizione di non più trovare acquirenti per l'energia da loro prodotta. Questo aspetto ha implicazioni soprattutto per la revisione della LAET (l'attuale monopolio dell'AET, dalla quale i distributori ticinesi sono obbligati ad acquistare l'energia, diventerà illegale).

Non siamo in ogni caso in presenza di una "privatizzazione" generale ed obbligata del settore elettrico. Sarà poco proponibile per l'ente pubblico continuare a commerciare energia in prima persona: sia per incompatibilità con il suo ruolo di garante del mercato, sia per il rischio di soccombere facilmente alla concorrenza privata, molto più flessibile e dinamica nelle attività aziendali e commerciali. Gli enti pubblici oggi proprietari di aziende elettriche hanno una scelta tra diverse possibilità (qui vengono descritti due modelli, non escluse altre combinazioni e varianti):

- ◆ possono privatizzare le proprie aziende, per far loro acquisire competitività commerciale al riparo da condizionamenti politici diretti, restando azionisti delle medesime, per ricavarne i (possibili) profitti (ma col rischio di perdite e di dovere infine cedere le azioni). Questa soluzione (verso la quale si stanno muovendo le Città di Lugano e Bellinzona, proprietarie delle due principali aziende di distribuzione municipalizzate) è più semplice, ma comporta il rischio di "giocare sul mercato" la proprietà della rete, i posti di lavoro e gli investimenti con essa connessi, e quindi di vedere spostato l'indotto fuori dal proprio raggio d'azione territoriale. Più di un terzo del ricavo lordo dalla vendita al dettaglio di energia va oggi a pagare l'investimento, la manutenzione, la gestione e lo sviluppo delle reti locali: attività che possono restare pubbliche, anche in un contesto di privatizzazione del commercio (e anche se non sono ancora pienamente noti gli eventuali criteri fissati dalla LME per controllare i "prezzi" del transito d'energia).
- ♦ Oppure, possono separare la proprietà delle reti (mantenendola pubblica) dal commercio d'energia (privatizzando le strutture a ciò adibite), in modo da mantenere il controllo pubblico diretto su una parte dell'attività svolta finora dall'azienda (gestione, manutenzione e sviluppo della rete), anche se l'attività commerciale finisse assorbita

dai concorrenti privati più forti sul mercato. Alcuni cantoni si stanno muovendo in effetti per mantenere comunque una proprietà pubblica (cantonale o comunale) delle reti di distribuzione locale, a disposizione dei fornitori (commercianti) in concorrenza fra loro. In questo modo, gli enti pubblici continuano a controllare direttamente la gestione, la manutenzione e lo sviluppo delle reti locali di cui sono proprietari (eventualmente affidando una parte di questi compiti a privati, con apposite convenzioni) grazie al ricavo dal transito di energia. Questa soluzione è più complessa, ma assicura la proprietà pubblica della rete a lungo termine. Del resto, nei paesi che già hanno applicato la liberalizzazione (come la Norvegia), la rete è pubblica, anche quella di distribuzione locale, e soltanto il commercio è privato.

In ultima analisi, la scelta pro o contro una maggiore privatizzazione (estesa o no alla proprietà delle reti) è politica e rientrerà (per le reti locali) nelle competenze di Cantone e (se la LDEE non detterà condizioni vincolanti al riguardo) dei Comuni.

Indipendentemente da questa scelta, altri aspetti di forte valenza politica, a cominciare dalla garanzia di tariffe uguali per le economie domestiche in un determinato comprensorio di distribuzione (come pure la definizione dei comprensori), possono essere risolti per legge (e imposti anche ai distributori, come già attualmente) e saranno prevedibilmente dettati già dalla LME. Un importante margine di scelta politica su piano cantonale sarà invece quello circa l'estensione dei comprensori nei quali applicare le garanzie di parità di trattamento.

La coesistenza in Ticino di aziende di distribuzione pubbliche (cantonale e comunali) e private (con azionisti di minoranza pubblici) e il cumulo multiforme di funzioni di produzione, trasporto e commercio nelle medesime crea un complesso di interessi intricati. La parola finale sulla strategia da intraprendere, nei margini di scelta sopra descritti, non è ancora stata detta.

ESAME E PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione speciale ha valutato l'opportunità delle misure urgenti proposte nel Messaggio, senza pregiudicare l'esame di merito del complesso di questioni che il pacchetto di nuove leggi in preparazione (LDEE e LAET anzitutto) presenta e in particolare delle scelte sopra descritte.

Per entrare in materia, la Commissione non ha però potuto fare a meno di confrontarsi con il complesso di tali questioni. Il dibattito parlamentare sul presente rapporto vale inevitabilmente come esame interlocutorio e dovrebbe permettere al Consiglio di Stato di trarre indicazioni prima dell'esame governativo finale del Messaggio sul pacchetto LUA-LDEE-LAET. Le principali indicazioni della Commissione sono le seguenti:

1. Se fino a poco tempo fa si poteva rimproverare il Consiglio di Stato di poco o nulla avere intrapreso in vista della scadenza del 31 dicembre 2000, oggi taluni ammoniscono lo stesso Consiglio di Stato a non formulare proposte affrettate, prima che sia fissato il nuovo quadro legislativo federale. Ma gli elementi essenziali del futuro quadro di liberalizzazione e i margini lasciati dal legislatore federale ai Cantoni sono sufficientemente prevedibili e permettono almeno la presentazione e l'entrata in materia sui progetti di nuove leggi cantonali. La Commissione è pertanto dell'opinione che il pacchetto LUA-LDEE-LAET va presentato subito dopo la discussione parlamentare sul presente rapporto. L'esito finale della nuova LME potrà essere

considerato a lavori parlamentari cantonali in corso, eventualmente tramite la presentazione di un messaggio aggiuntivo, proponente le disposizioni applicative della nuova LME non prevedibili anteriormente. Si deve in ogni caso evitare che rinvii e proroghe (anche prescindendo dagli aspetti giuridici di cui si dirà in seguito) inducano semplicemente a ritardare le trattative in corso tra comuni e aziende concessionarie, o la ristrutturazione dell'AET, e creino infine più problemi di quelli che risolvono, col rischio in particolare per Cantone e Comuni, confrontati con la maggiore intraprendenza dei privati, di non poter valorizzare nei modi più opportuni un patrimonio pubblico cumulato in decenni.

- 2. La Commissione invita tuttavia il Consiglio di Stato ad approfondire ancora vantaggi e svantaggi di un modello alternativo a quello formulato nell'avamprogetto di LDEE, che permetta di conservare, o di estendere, la natura demaniale e quindi la proprietà pubblica della rete di distribuzione, separata dall'attività (necessariamente privata, con la nuova LME) del commercio di energia. L'aspetto va riesaminato insieme a quello dei comprensori di distribuzione, all'interno dei quali garantire i principi di parità di trattamento degli utenti. (Cfr. anche le osservazioni fatte più sotto a proposito della trasparenza delle tariffe).
- 3. La Commissione ha pure discusso dell'indennità di privativa ai Comuni. Se essa dovrà inevitabilmente scomparire in conseguenza della LME, non scompare soltanto "una compensazione ai Comuni per la cessione a terzi del loro diritto di distribuire (in esclusiva) l'energia elettrica sul proprio territorio " (come scritto nel Messaggio governativo). Scompare anche - per buona parte del territorio cantonale - il fattore d'equilibrio tra comuni concedenti e comuni proprietari delle aziende concessionarie: questi ultimi conservano infatti (e possono trasferire sul mercato) il valore patrimoniale delle aziende (costituito nei decenni con i ricavi dalla distribuzione in regime di monopolio ai consumatori di tutto il comprensorio, compreso quello dei comuni concedenti) mentre i primi si trovano nella scomoda alternativa di riscattare gli impianti (con rischi non indifferenti, alle porte della liberalizzazione) o di perdere ogni diritto. Paradossalmente, sono meglio tutelati i Comuni serviti dall'azienda privata (SES) che ha loro permesso nel tempo di partecipare al capitale azionario, rispetto ai comuni servizi da aziende municipalizzate, alle quali la LMSP non ha consentito analoghe forme partecipative. Un'equa soluzione può essere trovata sostituendo l'indennità di privativa con la possibilità per i Comuni di farsi riconoscere una partecipazione al valore patrimoniale delle aziende (o piuttosto a quello della rete), che la LMSP finora impediva (se non tramite riscatto per ogni comune separatamente, alla scadenza delle concessioni), e che le procedure della nuova LDEE dovranno adequatamente favorire. indipendentemente dalla scadenza allineata delle concessioni. Dall'alternativa inevitabile tra azienda municipalizzata (da costituirsi eventualmente tramite riscatto degli impianti di un precedente concessionario) e concessione a terzi, si deve poter passare ad una logica di partecipazione pubblica (come contropartita della definitiva rinuncia ad un diritto di riscatto e ad un canone di privativa).

Si tratta in ogni caso, entrando in materia sul presente Messaggio in questa fase di complessa trasformazione, di non pregiudicare i delicati equilibri tra tutela di diritti acquisiti (quelli delle aziende concessionarie, ma anche quelli dei Comuni), aspettative (quelle connesse con la prevista liberalizzazione del mercato, ma anche quelle predisposte dalla LMSP modificata il 15 dicembre 1981) e trattative già in corso tra vari attori.

TRASFORMAZIONE DELLE AZIENDE MUNICIPALIZZATE

Nei limiti detti sopra, le aziende municipali devono essere almeno parzialmente trasformate in soggetti di diritto privato, se vogliono continuare a commerciare energia in un regime liberalizzato. Ciò sarà particolarmente il caso per le aziende che sono anche produttrici, e quindi obbligate a trovare compratori per l'energia da loro prodotta. La LMSP attuale impedisce o almeno rende estremamente problematica una tale trasformazione (concretamente in società anonime).

D'altra parte, una tale trasformazione non ha motivo d'essere imposta per legge ai Comuni, come il messaggio governativo propone. E' pensabile che Comuni facciano la scelta di mantenere la proprietà pubblica della rete, privatizzando soltanto il commercio d'energia. In particolare ciò vale per i proprietari di piccole aziende operanti soltanto sul proprio territorio. Ma anche le principali aziende pubbliche - che si trovano confrontate con i diritti di riscatto dei comuni alla scadenza delle concessioni e con la loro pretesa di ottenere partecipazioni patrimoniali in sostituzione della privativa - devono poter scegliere, insieme con chi dovrà rinnovare loro le concessioni, tra una privatizzazione completa (trattando le partecipazioni sotto forma di azioni) e una parziale, separando una forma di comproprietà pubblica della rete da una (eventuale) partecipazione facoltativa a un'impresa commerciale.

Una influenza decisiva tra queste opzioni la può esercitare la LDEE, ma intanto le autonome e legittime iniziative dei Comuni vanno incoraggiate, non ulteriormente imbavagliate. La modifica della LMSP deve favorire nuove soluzioni e non imporne di omogenee. Si giustifica pertanto una modifica di legge che dia ai Comuni possibilità più ampie di quelle previste oggi dalla LMSP, senza imposizioni.

Intanto, la LMSP impedisce ogni compartecipazione di più Comuni, se non attraverso complesse forme consortili. E' significativo che la sola azienda distributrice di natura privata (la SES) ha voluto far partecipare i comuni concedenti (al suo capitale azionario), dotandoli quindi di un diritto patrimoniale spendibile in qualsiasi futuro scenario (anche di soppressione della privativa), mentre le aziende municipalizzate (AIL e AMB in primo luogo) non avrebbero potuto nemmeno se l'avessero voluto. Si palesa pertanto anche (da considerare nella futura LDEE) la possibile iniquità di standardizzazioni legislative (a cominciare da quella circa l'indennità di privativa), che non tengono conto delle altre forme retributive, possibili per alcuni comuni e per alcuni distributori soltanto.

Vanno peraltro definiti nella legge alcuni aspetti particolari, quali l'estensione delle attività che possono rientrare nella trasformazione e le conseguenze rispetto ai diritti dei Comuni che hanno rilasciato le concessioni. Ciò richiede un articolo (il 2a, nuovo) e non un semplice capoverso (come proposto nel Messaggio)

Anche l'art. 38 va modificato, in modo da permettere la combinazione tra il riscatto delle reti e la concessione ad aziende che non siano municipalizzate. Sarebbe infatti assurdo permettere ai Comuni con azienda propria il diritto di privatizzarla a piacimento, negando invece analogo diritto ai Comuni che riscattassero gli impianti per costituire (soli o con altri) un'azienda propria. Di fatto si facilitano così accordi intercomunali.

E' pure stata considerata l'opportunità di inserire una norma per il caso in cui le concessioni vigenti condizionassero modifiche nella persona del concessionario al consenso del Comune concedente. Una simile clausola potrebbe essere interpretata come conferente al Comune concedente un diritto di veto sulla trasformazione dell'azienda municipalizzata, siccome di fatto la concessione passerebbe dal comune concessionario

ad una società privata. Un simile diritto di veto sarebbe poco auspicabile come strumento di pressione di singoli comuni, almeno nel caso in cui una maggioranza di comuni trovasse un accordo per il rinnovo delle concessioni e la partecipazione alla società trasformata. Questo diritto viene però in ogni caso a cadere con la scadenza allineata delle concessioni al 31 dicembre 2000, ormai prossima. Più fattori concorrono a rendere opportuna la coincidenza temporale tra trasformazioni delle aziende e rinnovo delle concessioni. Questo problema quindi si riduce ad un potenziale conflitto senza grandi effetti pratici.

ALLINEAMENTO DELLA SCADENZA DELLE CONCESSIONI

L'allineamento delle scadenze delle concessioni comunali per la distribuzione d'energia era stata introdotto dal Legislatore nel 1981, per permettere a più comuni di riscattare contemporaneamente gli impianti. Il riscatto separato di ciascun Comune per sé si scontrava infatti con la scarsa convenienza economica (e spesso con l'impraticabilità tecnica) di costituire una miriade di aziende comunali separate, e dava quindi all'azienda concessionaria, al momento di trattare il rinnovo della concessione con ogni singolo comune, la possibilità di dettare le condizioni. I comuni di un comprensorio hanno invece una effettiva possibilità di trattare con l'azienda concessionaria, potendo davvero esercitare il riscatto insieme, tutti o in una parte corrispondente a un comprensorio di distribuzione razionale dal profilo tecnico ed economico.

Ma la scadenza allineata al 31 dicembre 2000 viene a cadere nel pieno delle novità legislative federali e cantonali e quindi in un clima d'incertezza poco favorevole a costruire e trovare soluzioni eque e convenienti per tutti. Dalla nuova LME deriverà l'esigenza di decisioni complesse sul piano cantonale e dei Comuni: utilizzo dello spazio di autonomia legislativa che la LME riserverà ai Cantoni, passaggio progressivo dal monopolio comunale al mercato, procedure di riscatto delle reti di distribuzione o di rinnovo delle concessioni, salvaguardia degli interessi e dei diritti acquisiti anche attraverso opportune disposizioni transitorie ecc.. Ciò rende difficile, per il 31 dicembre 2000, sia procedere con le leggi in vigore, sia approvare e applicare nuove procedure, come quelle previste dal progetto di nuova LDEE. Un ulteriore termine di allineamento va quindi previsto.

D'altra parte, nulla intraprendere in attesa della nuova LME significa pregiudicare la capacità concorrenziale delle aziende municipalizzate esistenti e soprattutto gli interessi dei Comuni che attualmente concedono a terzi il monopolio di distribuzione dell'energia: interessi che proprio la modifica legislativa del 1981 intendeva tutelare. Infatti, con la liberalizzazione prescritta dalla nuova LME, sarebbe inevitabilmente e progressivamente tolto contenuto e frutto al monopolio comunale.

Da una parte, le novità legislative portano taluni ad escludere ipotesi di riscatto comunali (se già si discute di "privatizzazione" delle aziende municipali, sembra fuori luogo ipotizzare "municipalizzazioni" di aziende private o di comuni terzi). D'altra parte, va ricordato che il diritto di riscatto degli impianti, alla scadenza delle concessioni, è l'unico strumento nelle mani dei comuni non proprietari di aziende (più del 90% dei comuni ticinesi, rappresentanti più del 75% della popolazione), confrontati con la prevedibile futura scomparsa della privativa. Nella misura in cui il valore di riscatto è inferiore al valore commerciale degli impianti riscattabili (e lo è considerevolmente, sull'insieme di un comprensorio, anche se la misura è difficilmente calcolabile per ciascun singolo comune), questa differenza di valori rappresenta un bene patrimoniale dei Comuni:

che può essere fatto valere da loro, soltanto se le scadenze delle concessioni sono allineate per attuale comprensorio.

La proposta governativa va quindi approvata nelle intenzioni. Ma la formulazione proposta si presta a diverse interpretazioni, alcune delle quali giuridicamente piene di incognite.

La concessione comunale ad un'azienda distributrice istituisce diritti che non possono essere lesi da una legge: la costituzione infatti pone determinate premesse (d'interesse pubblico, proporzionalità, ecc.) e conseguenze (espropriative). Già la modifica legislativa del 1981 era stata giudicata dai tribunali inapplicabile a 32 convenzioni comunali preesistenti, la cui scadenza sarà pertanto posteriore al 31 dicembre 2000. E' fuorviante parlare di "proroga" per legge dell'allineamento di scadenze. Le concessioni sono assimilabili ad un contratto, vincolante per le parti, tra il comune concedente e la società concessionaria, e il termine di scadenza ne è un elemento. I contenuti contrattuali devono rispettare le leggi in vigore al momento della stipulazione, ma una legge successiva alla stipulazione non può modificare i contenuti contrattuali senza che ne derivino lesioni per i diritti delle parti.

Di fatto, la legge del 1981 impedisce alle concessioni o ai rinnovi di concessioni stipulati dopo il 1981 di estendersi oltre il 31 dicembre 2000. A questa data i comuni possono decidere il riscatto, e le aziende possono esigere che i comuni riscattino o rinnovino le concessioni, inalterate o secondo nuove clausole da negoziare. Se questo termine si palesa oggi prematuro, per le circostanze intervenute e dipendenti dalla nuova LME, non si può "prorogarlo": si può soltanto per legge stabilire un termine successivo di allineamento.

Alcune aziende e alcuni comuni hanno già intrapreso passi per rinnovare concessioni, scadute prima del 31 dicembre 2000, oltre questa data. Il Consiglio di Stato, nell'ambito del suo compito, stabilito dalla LMSP, di ratificare le concessioni (in particolare per verificare se sono conformi alle leggi), segnatamente nell'ambito del progetto di convenzione già sottoscritto dalla SES e dal Municipio di Locarno, ha ribadito che esse possono estendersi anche oltre il 31 dicembre 2000, purché prevedano la facoltà di disdetta straordinaria del Comune per questa data, e purché sia fatta riserva nella concessione delle modifiche legislative con essa incompatibili che potessero entrare in vigore (cfr. lettera 13 luglio 1999 del Consiglio di Stato al Municipio di Locarno).

Nella sostanza infatti, la scadenza di una concessione, con facoltà per il Comune di rinnovare la concessione (più o meno modificata) o di riscattare degli impianti, equivale alla possibilità di disdire anticipatamente la concessione per riscattare gli impianti, se è fatta anche riserva delle modifiche legislative che potrebbero condizionare il contenuto di una nuova concessione.

La soluzione più semplice e corretta è quindi quella di lasciare inalterata la scadenza del 31 dicembre 2000, già prevista da 17 anni nella LMSP, e di prevedere per legge un successivo termine allineato di disdetta da parte dei comuni, da inserire nelle nuove convenzioni. Non è del resto escluso che in taluni comprensori già sia utilizzata dai Comuni la prima scadenza, in particolare se può essere trovato un accordo di partecipazione. E non vi è in questi casi motivo di rinvio.

A differenza di quanto previsto per le concessioni idroelettriche, che prevedono in genere il riscatto gratuito dei maggiori impianti e richiedono per questo una durata sufficiente ad

ammortizzare gli investimenti, le norme sul riscatto degli impianti di distribuzione fissate nella LMSP, invero più complesse che chiare, prevedono l'indennizzo per gli investimenti non ammortizzati. L'obbligo per legge di inserire più termini di scadenza, anche ravvicinati o ripetuti, non è pertanto tale da sconvolgere i rapporti d'interesse tra le parti.

Si propone pertanto di:

- ◆ lasciare liberi i comuni di esercitare il diritto di riscatto al 31 dicembre 2000, conformemente all'aspettativa loro conferita già nel 1981. Se per questa data i comuni non fossero in grado di valutare le conseguenze della nuova LME (in particolare se non fosse in vigore la nuova LDEE cantonale), è possibile per Comuni e aziende procedere sia con semplici rinnovi a breve termine delle convenzioni esistenti, sia con pattuizioni a più lungo termine che tengano conto della liberalizzazione dei mercati (come sta facendo la SES con il Comune di Locarno), con però le salvaguardie dette sotto.
- ♦ Obbligare le parti (comuni e aziende) a inserire nelle concessioni, valide dal 1° gennaio 2001, un termine di disdetta al 31 dicembre 2002, come proposto dal Consiglio di Stato. Per questo termine dovrebbero essere in vigore le procedure previste dalla nuova LDEE.
- ◆ Obbligare le parti ad inserire nelle medesime concessioni un secondo termine di disdetta al 31 dicembre 2007, quando la liberalizzazione sarà prevedibilmente in vigore da qualche tempo e potranno essere meglio valutate le implicazioni d'interesse pubblico.

Così si creano aspettative chiare e rispettose dei diritti di tutte le parti, anche nell'eventualità che la LDEE non entri in vigore neppure a medio termine (entro il 2002). Se essa dovesse entrare in vigore prima, adeguerà pure gli articoli della LMSP, richiederà concessioni nuove e potrebbe anche a quel momento essere tolto l'effetto al termine allineato del 2007.

L'art. 44 LMSP resta quindi immutato. Gli attuali art. 45 e 45a della LMSP hanno perso il loro significato transitorio (relativo alle modifiche del 1981) e possono esser abrogati. Il nuovo art. 45 stabilisce quanto motivato sopra.

Circa le modalità temporali di esercizio del diritto di riscatto, la LMSP prevede all'art. 38 :

Alla scadenza della concessione e se la medesima non è stata rinnovata, il Comune è tenuto ad assumere in proprio o a concedere ad una propria azienda municipalizzata o un'azienda consortile di cui fa parte il servizio d'interesse pubblico.

A tale scopo il Comune ha il diritto di chiedere l'anticipata immissione in possesso degli impianti necessari.

L'indennità di riscatto corrisponderà al valore reale e reperibile dei beni al momento del riscatto. L'indennità così determinata potrà essere corretta qualora si verificassero rilevanti divergenze con le risultanze contabili. Dal valore così determinato sono infine deducibili i contributi di terzi per allacciamento.

Il riscatto potrà essere chiesto quando sia trascorso un terzo della durata complessiva della concessione. Sarà preceduto dal preavviso di almeno due anni.

In caso di riscatto anticipato oltre all'indennità di riscatto calcolata come al cpv. 2 occorrerà aggiungere la perdita di guadagno che sarà stabilita sulla base della media degli utili netti degli ultimi dieci anni.

D'altra parte l'art. 36 della medesima LMSP prescrive che :

Le medesime formalità (Nota : quelle per conferire una concessione, tramite approvazione del Consiglio comunale e ratifica del Consiglio di Stato) devono esser osservate nei casi di rinnovo, di modificazione o di prolungazione di una concessione già accordata: sono esclusi in ogni caso il rinnovo e la prolungazione in forma tacita.

Se il rinnovo tacito non è possibile, ne consegue che la mancanza di un rinnovo nelle dovute forme alla scadenza della concessione comporta automaticamente il riscatto secondo l'art. 38 cpv. 1. E ciò, per necessità logica, senza che alcun preavviso debba essere rispettato. Altrimenti, basterebbe omettere il preavviso (atto di competenza municipale), e il rinnovo sarebbe tacito (aggirando le competenza del Consiglio comunale e del Consiglio di Stato), in palese violazione della legge. In mancanza di trattative per il rinnovo che giungono a buon fine, il concessionario deve ritenere che vi sarà per legge riscatto degli impianti.

Il preavviso di due anni, di cui la legge parla, deve riferirsi necessariamente al solo riscatto anticipato, prima cioè della scadenza della convenzione, possibile per legge dopo la durata di un terzo della convenzione.

L'ovvia differenza consiste nel fatto che, in caso di riscatto anticipato, equivalente sostanzialmente ad una espropriazione, si deve indennizzare il concessionario anche per la perdita di guadagno. In caso di riscatto alla scadenza, invece, è dovuto semplicemente l'indennizzo regolato al cpv. 3 dell'art. 38.

Questa interpretazione della legge è contestata da chi ritiene che un adeguato preavviso sia necessario per esercitare un riscatto conforme agli interessi legittimi del concessionario. Evidentemente, se le parti si accordano per un nuovo regime partecipativo, la questione del termine di preavviso non si pone. Ma il margine di incertezza interpretativa su questo aspetto non facilita certo le trattative in corso o possibili. Per questa ragione, ci pare opportuno precisare un termine di preavviso (semestrale) con riguardo ai nuovi termini di allineamento istituiti.

Nel quadro delle leggi attuali si prospetta pertanto l'iter seguente :

- i comuni proprietari di aziende municipalizzate preparano la trasformazione in società anonime delle aziende e di parti di esse, ed entrano parallelamente in trattativa con gli altri comuni per il rinnovo delle concessioni dal 1° gennaio 2001;
- il consenso trai comuni sul rinnovo delle concessioni, in un quadro di possibile perdita dei diritti di riscatto e dei canoni di privativa per effetto delle prossime modifiche di legge, va di pari passo col consenso circa una partecipazione patrimoniale alle aziende che sostituisca il diritto di privativa;
- se l'accordo si trova, entra facilmente in vigore dal 2001, nell'ambito delle leggi attuali, comprese le modifiche proposte con questo rapporto. Nel frattempo, o dopo, la LDEE e poi la LME detteranno nuove regole, che coinvolgeranno nuovamente tutti i comuni, anche quelli che hanno rilasciato concessioni ad aziende private, e queste aziende private medesime (che possono pure rinnovare le concessioni, ma con effetti vincolanti per un tempo limitato). Nuove trattative e procedure saranno di conseguenza intraprese su una base facilitata dalla simmetria tra i partner.

Per ironia della sorte, la scadenza del 2000, che era stata pensata soprattutto con riferimento alle concessioni alla SES (privata) in un quadro di ipotetiche municipalizzazioni, diventa rilevante soprattutto per le concessioni alle AIL, AMB ecc. (pubbliche), come occasione per riassettare i rapporti tra comuni con una logica almeno

parzialmente privatistica, in un quadro di privatizzazione obbligata del commercio. Quando la LME e la LDEE preciseranno i margini di "pubblico" e "privato" nel nuovo assetto legislativo, con le relative regole, le scadenze del 2002 e 2007 saranno rilevanti allo stesso modo per tutti, in un quadro equilibrato di eventuale concorrenza tra aziende e di possibilità di collaborazione tra Comuni (quadro falsato invece oggi dal fatto che gli strumenti delle aziende municipalizzate, di chi le possiede e di chi ha rilasciato loro le concessioni sono superati, rispetto agli strumenti di un'azienda privata che si predispone al mercato, tra l'altro potendo rendere partecipi i comuni. Alla radice sta la differenza che i diritti patrimoniali - qual è una partecipazione societaria, anche di un Comune - sono garantiti costituzionalmente e danno diritto ad indennità se espropriati, mentre i diritti pubblici - quali sono la privativa di distribuzione e i diritti di riscatto - decadono senza indennità al mutare delle leggi).

TRASPARENZA DELLE TARIFFE

Su questo punto il Messaggio governativo non formula proposte. Il tema, che la LMSP del 1981 delegava al Consiglio di Stato di risolvere senza che sia stato mai risolto, è rimandato alla LDEE. La Commissione sottolinea la preoccupazione che un sistema di comprensori distinti possa portare a tariffe **penalizzanti per le regioni periferiche**. Con la liberalizzazione non importerà tanto la trasparenza tariffale, bensì la possibilità di concorrenza effettiva sui prezzi. Prezzi che (come spiegato all'inizio) non saranno condizionati dai costi di rete in un determinato comprensorio; ma non dovrebbero neppure essere eccessivamente condizionati da tali costi, rispetto ad un altro comprensorio.

La situazione di chi abbisogna di energia in orari di punta (che anche sul mercato all'ingrosso ha prezzi più alti) non sarà mai rapportabile a quella di chi può cumularla o trasferire il consumo in altri orari. Sarà il mercato a determinare tutto, compresa la convenienza degli investimenti presso i consumatori (industrie, ma anche economie domestiche per il riscaldamento ecc.), per modificare gli orari di consumo. Le tariffe hanno da restare flessibili. La trasparenza tariffale è tema di concorrenza sleale e di protezione dei consumatori, secondo i principi generali applicabili in questi campi.

Sarà invece ben diversa la possibilità di ottenere prezzi al consumo interessanti in una regione discosta, se i costi di rete non sono calcolati su un comprensorio più ampio, che idealmente dovrebbe corrispondere all'intero Cantone. Per questo, sarebbe interessante approfondire la seguente soluzione, possibile anche in un regime di liberalizzazione (secondo quanto previsto dalla LME) e di comprensori regionali gestiti dall'azienda vincitrice di un concorso (secondo il progetto di LDEE):

- 1. prezzi di transito unificati per tutto il Cantone;
- 2. ripartizione dei ricavi dal transito ai proprietari delle reti (aziende, o Comuni che hanno riscattato gli impianti) con criteri che compensano la diversa concentrazione della popolazione e del consumo, rispetto al territorio da servire;
- 3. libertà per i proprietari di rete, segnatamente i Comuni, di destinare i proventi dal transito in misura minore o maggiore allo sviluppo e alla gestione della rete (gestita in proprio o affidata a un'azienda gestrice) o per ricavare utili (in sostituzione della privativa). Ciò permetterebbe un dibattito democratico e locale (come nello spirito della LMSP) sulla priorità p.e. tra l'interramento di una linea aerea (o il mantenimento di un picchetto guasti locale) e una maggiore entrata nelle casse pubbliche da destinare ad altri scopi.

I prezzi per i consumatori invece, a parte il fattore di costo del trasporto regionale e locale uguale per tutti, sarebbero fatti dal mercato e sottratti alla tentazione degli appetiti fiscali indiretti sulle tariffe, come finora.

MISURE FISCALI

Le aziende municipalizzate sono esenti da imposte dirette (sugli utili e sul capitale) federali, cantonali e comunali. La Legge tributaria ticinese (LT) fa eccezione per le aziende municipali "che svolgono attività economiche in concorrenza con i privati" (art. 65 lett. c), e le assoggetta alla (sola) imposta sugli utili cantonale e comunale, a un tasso ridotto dell'8% (art. 78 LT).

La norma è applicata di fatto alle sole aziende elettriche. Oltre che per scrupolo verso la concorrenza tra pubblico e privati (di concorrenza in campo elettrico si poteva finora parlare, e con ampie riserve, soltanto in occasione del rinnovo di concessioni) la norma era stata voluta per scrupolo di parità di trattamento tra Comuni serviti da distributori pubblici (AIL, AMB ecc.) o privati (SES). Solo questi ultimi avrebbero infatti beneficiato di un riparto d'imposta comunale (fatto sui Comuni sede di impianti), mentre in ambito pubblico tutti i benefici sarebbero rimasti al comune titolare dell'azienda municipalizzata.

Con la trasformazione in società anonime, le aziende ora municipalizzate saranno soggette anche all'imposta federale, oltre che a un tasso ordinario (12% invece dell'8%) d'imposta cantonale e comunale. Attualmente i comuni hanno a bilancio gli attivi a valori generalmente molto inferiori a quelli reali, grazie agli ammortamenti fatti in passato. Da qui la tentazione di rivalutare gli attivi nell'ambito della trasformazione, realizzando così un utile, tassato ora a condizioni di favore, mentre la nuova persona giuridica potrà procedere ad ammortamenti non imponibili sugli attivi rivalutati.

Da più parti è stato chiesto un trattamento tributario privilegiato degli utili derivanti da queste rivalutazioni, proponendo perfino una esenzione totale.

La commissione, dopo essere entrata in materia di una eventuale disposizione transitoria di esenzione fiscale - siccome evidentemente connessa con le trasformazioni proposte dal messaggio - è giunta alla conclusione che essa non si giustifica, per più motivi :

- ♦ in primo luogo, il carico percentuale non è tale da incidere in misura decisiva sulla convenienza fiscale di eventuali rivalutazioni;
- d'altra parte, l'esenzione privilegia i Comuni proprietari d'azienda, mentre i Comuni che hanno rilasciato e verosimilmente rinnoveranno le concessioni si vedrebbero decurtati i proventi fiscali futuri dall'azienda privata di distribuzione che realizza utili sul loro territorio. (In verità, i canoni di privativa riscossi dai comuni concedenti sono pure esenti da imposte cantonali e federali: lo squilibrio si manifesta con la verosimile scomparsa di questi canoni per effetto diretto o indiretto della LME);
- ma soprattutto, la rivalutazione si traduce in un onere aggiuntivo per gli utenti consumatori, costretti verosimilmente (nella misura in cui la liberalizzazione non può incidere sui prezzi di trasporto delle reti locali) a pagare tariffe maggiorate per ammortizzare nuovamente impianti che hanno già contribuito ad ammortizzare in passato. Non vi è quindi ragione di favorire tali rivalutazioni con misure fiscali d'eccezione. Semmai si giustificherebbero strumenti d'eccezione per almeno limitarle. Non va dimenticato infatti che la giurisprudenza sulla LMSP obbliga a tradurre i risultati

positivi d'esercizio anzitutto in ribassi tariffari per gli utenti, prima che utili straordinari per le casse comunali; di fatto, una distribuzione indiretta o un accantonamento occulto di utili venivano tollerati anche per equità fra comuni, visto che quello proprietario d'azienda non paga a se stesso un canone di privativa. L'opportunità politica e la misura di tali rivalutazioni possono quindi restare oggetto di trattativa tra comuni proprietari d'azienda e comuni concedenti, in vista del rinnovo delle concessioni dal 1° gennaio 2001, insieme con la trattativa sulla trasformazione in partecipazioni societarie dei diritti di riscatto e di privativa.

Si rinuncia pertanto a proporre una norma a questo proposito.

* * * * *

Fatte queste considerazioni, la Commissione speciale energia invita il Gran Consiglio ad approvare il messaggio e il testo di legge allegato al presente rapporto.

Per la Commissione speciale energia:

Mauro Dell'Ambrogio, relatore Adobati, con riserva - Arn - Bergonzoli S. -Calastri - David - Ferrari Franco -Ferrari Massimo - Foletti - Genazzi -Nussbaumer - Oleggini, solo per le coclusioni -Paglia - Pantani - Pedrina

Disegno di

LEGGE

sulla municipalizzazione dei servizi pubblici del 12 dicembre 1907; modifica

Il Gran consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino

- visto il messaggio 30 marzo 1999 no. 4870 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 14 settembre 1999 no. 4870R della Commissione speciale energia,

decreta:

I.

La legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici del 12 dicembre 1907, è modificata come segue:

Art. 2a (nuovo)

Trasformazioni in vista della liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica

¹I Comuni proprietari di aziende municipalizzate distributrici d'energia possono trasformarle in persone giuridiche di diritto privato, per predisporle alla liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica.

²La trasformazione può estendersi, singolarmente o congiuntamente, alle attività di produzione d'energia elettrica, commercio d'energia elettrica, proprietà e gestione di reti di distribuzione d'energia elettrica e attività analoghe per altre fonti d'energia e servizi connessi.

Art. 38 cpv. 3 (nuovo)

³Nell'ambito dei servizi definiti dall'art. 2a, la nuova concessione può essere fatta ad aziende pubbliche o private, con o senza trasferimento di proprietà degli impianti.

(i cpv. 3 e 4 diventano 4 e 5)

Art. 45b (nuovo)

Scadenze allineate delle concessioni nell'ambito della liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica

¹Le concessioni aventi effetto dopo il 31 dicembre 2000 devono contenere la facoltà di disdetta da parte del Comune, esercitabile con preavviso di sei mesi per le scadenze del 31 dicembre 2002 e del 31 dicembre 2007, per permettergli di assumere la distribuzione di energia elettrica, o quanto meno la proprietà degli impianti, in proprio o con altri Comuni o tramite un ente da esso partecipato.

²Dette concessioni dovranno pure fare riserva delle nuove disposizioni di legge federali o cantonali applicabili all'oggetto della concessione e prevedere l'inefficacia delle concessioni, se in contrasto con l'applicazione di queste nuove disposizioni.

³La disdetta di cui al cpv. 1 è possibile senza alcuna indennità per perdita di guadagno. Sono riservati invece i diritti acquisiti quanto ai valori di riscatto previsti dalla legge.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.