

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
7332 R2	24 aprile 2018	TERRITORIO
Concerne		

**della Commissione speciale energia
sulla mozione 18 febbraio 2014 presentata da Bruno Storni e cofirmatari
“Creare le basi legali per l'estensione generalizzata obbligatoria della
tassa di concessione per l'uso speciale del suolo pubblico a tutte le reti
di distribuzione di vettori energetici e reti di teleriscaldamento”
(v. messaggio 20 giugno 2017 n. 7332)**

1. INTRODUZIONE

L'atto parlamentare chiede che il Consiglio di Stato prenda le opportune misure e definisca il quadro legale per assoggettare tutti i servizi di distribuzione di energia e di telecomunicazione che fanno uso del (sotto)suolo. Reputiamo importante ribadire che la mozione auspica semplicemente che ciò avvenga alle medesime condizioni imposte al vettore elettrico dalla LAEI. La mozione chiede semplicemente una parità di trattamento per l'uso del suolo pubblico ed è molto aperta per quello che riguarda il quadro legale da modificare.

Secondo i mozionanti «la recente decisione del Parlamento di confermare il prelievo di una tassa speciale per l'uso del suolo pubblico per le reti di distribuzione di energia elettrica (art. 14 LAEI), adottando un tariffario in funzione della superficie delle strade comunali e cantonali, anziché in funzione dei consumi di energia elettrica erogata in ogni singolo Comune (messaggio n. 6249 del 08.07.2009), ha definitivamente consolidato il principio del pagamento di una concessione ai Comuni (e al Cantone; fatto nuovo, quest'ultimo) per la distribuzione dell'energia elettrica».

Una modifica che, sempre a detta dei mozionanti, comporterebbe per i Comuni una notevole diminuzione delle entrate sia per rapporto al compenso di privativa antecedente sia per rapporto alla soluzione transitoria in vigore dal 2009. Tale regime è tuttavia limitato al vettore elettrico, mentre non vengono considerati altri servizi che utilizzano il suolo pubblico e che per questioni di parità di trattamento e concorrenza dovrebbero essere sottoposti alle medesime condizioni imposte alle reti di distribuzione di energia elettrica. In conclusione il paradosso consiste nel fatto che l'utilizzo del suolo pubblico per il trasporto dell'energia elettrica indigena sostenibile ed ecologica viene tassata mentre altri vettori energetici fossili, esteri non vengono tassati per l'utilizzo del suolo pubblico.

2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Riprendo qui di seguito, in accordo con il relatore, la sintesi del Messaggio del Consiglio di Stato proposto nel rapporto di maggioranza. Con il messaggio n. 7332 il Consiglio di Stato

valuta negativamente la richiesta di estensione della tassa per l'uso del demanio pubblico prevista dagli art. 14 e 14a LA-LAEI ad altri vettori energetici quali gas e teleriscaldamento e al settore delle telecomunicazioni e invita a non accogliere la proposta della mozione.

Il tema era già stato affrontato nel messaggio 6775 relativo alla modifica della LA-LAEI arrivando alla conclusione che *«la legge federale in questione e quella cantonale di applicazione sono riferite unicamente all'approvvigionamento di energia elettrica»* e 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»*.

Il Governo ricorda che con l'entrata in vigore della Legge federale sull'approvvigionamento elettrico LAEI le attività di distribuzione di energia elettrica e le attività legate alla rete, fino ad allora disciplinate dal diritto cantonale, sono ora sottomesse al diritto federale che disciplina il settore elettrico direttamente e in modo diverso da quello vigente nel nostro Cantone.

Dunque i monopoli di distribuzione ai clienti finali, prima regolati dalla LMSP e dalla LAET, sono stati soppressi per adeguare le regole al diritto federale. Le conseguenti modifiche legislative a livello cantonale hanno portato all'adozione della LA-LAEI e le concessioni, che si fondavano sul presupposto che il Comune era titolare del monopolio del servizio pubblico, sono decadute e con esse anche il tributo di concessione conosciuto con il nome di "privativa" che era previsto dalla LMSP.

Il Parlamento, per evitare una importante perdita di entrate finanziarie a carico dei Comuni, aveva introdotto una nuova tassa di 2 cts/kWh a carico dei consumatori finali. Tale impostazione è stata tuttavia contestata tramite ricorso accolto dal Tribunale Federale, che ha rilevato in particolare che *«il tributo in esame era per sua natura una tassa causale, che costituiva la controprestazione per la concessione dell'uso del suolo pubblico accordata ai gestori di rete; la sua diretta percezione presso i consumatori finali, invece che presso i gestori di rete, era quindi manifestamente insostenibile e con questo arbitraria»*.

Per valutare una nuova soluzione conforme al diritto federale è stato chiesto un parere al prof. Peter Locher, che ha giudicato problematico attuare una tassa sulla base del consumo di energia ritenendo più corretto applicare una tassa di concessione sull'infrastruttura. In base a questo parere il Gran Consiglio ha accolto le modifiche alla LA-LAEI introducendo una tassa per l'uso del demanio pubblico, limitato alle strade cantonali e comunali. Un'impostazione poi confermata dal Tribunale Federale.

Il Consiglio di Stato ricorda inoltre che il gas è un vettore energetico che non è strettamente necessario, serve perlopiù a fornire calore, non è sottoposto all'obbligo di allacciamento e la sua rete di distribuzione non è capillare, contrariamente alla situazione relativa all'energia elettrica, vettore energetico del quale tutti hanno bisogno e che serve in tutti gli ambiti con una forte capillarità.

Anche secondo il PEC, per il gas naturale, pur essendo considerato vettore di sostituzione dell'olio combustibile, non è previsto a medio-lungo termine un aumento della capillarità della rete di distribuzione. L'indirizzo è piuttosto quello di realizzare reti di teleriscaldamento in alternativa alla rete di gas.

Bisogna inoltre ricordare che la distribuzione del gas naturale avviene tramite atti di concessione fra Comuni e Aziende distributrici: i Comuni concedono alle società

distributrici il diritto di utilizzare il suolo pubblico, ma per questo utilizzo non impongono una tassa, poiché ritengono vi siano delle prestazioni e nel contempo delle controprestazioni fra le parti.

Anche per quanto attiene al teleriscaldamento, che gioca un ruolo importante per raggiungere gli obiettivi prefissati dal PEC, attualmente si rileva un'estensione minima delle reti e quelle realizzate non presentano certe caratteristiche di capillarità comparabili a quelle della rete elettrica.

Sul settore delle telecomunicazioni, che per la sua natura è simile a quello elettrico avendo caratteristiche di capillarità, il Governo precisa che lo stesso è regolato dalla Legge federale sulle telecomunicazioni (LTC), che stabilisce che il proprietario dell'area è tenuto ad autorizzare i fornitori di servizi di telecomunicazioni all'utilizzo del suolo pubblico gratuitamente.

In base agli approfondimenti attuati, il Consiglio di Stato ritiene che *«un'estensione del modello elettrico – in particolare la fissazione nel diritto cantonale di un obbligo a carico delle aziende distributrici di corrispondere una tassa di occupazione del suolo pubblico – ai vettori energetici del gas e teleriscaldamento e al settore delle telecomunicazioni»* non possa entrare in linea di conto per la natura dei vettori, la loro capillarità, la necessità di compensare privative preesistenti e la necessità di adeguarsi al diritto superiore.

3. L'AUDIZIONE DELLA COMMISSIONE

Ripropongo la sintesi, già presentata nel rapporto di maggioranza, dell'audizione avuta nella seduta del 24 ottobre 2017. La CSE ha voluto approfondire la proposta convocando in audizione il Capo della Sezione protezione aria, acqua e suolo, Giovanni Bernasconi, il Capo dell'Ufficio del demanio, Antonio De Nigris, e la Capo dell'Ufficio amministrativo e del contenzioso della Sezione degli enti locali, Carla Biasca.

Gli interlocutori hanno potuto precisare, come già rilevato nel messaggio del Governo, i punti fondamentali che determinano le differenze tra la distribuzione elettrica e quella di gas e teleriscaldamento. In particolare hanno ribadito che:

- la tassa attualmente in vigore è stata istituita nell'ambito della Legge cantonale di applicazione della legge federale sull'approvvigionamento elettrico (LA-LAEI) per compensare le privative incassate dai Comuni, cadute a seguito dell'introduzione della Legge federale sull'approvvigionamento elettrico (LAEI);
- il sistema individuato è basato sull'occupazione del demanio pubblico: le aziende di distribuzione pagano una tassa per la concessione dell'uso speciale delle strade pubbliche;
- il servizio di distribuzione dell'elettricità, contrariamente a quello degli altri vettori energetici, è un servizio pubblico primario, quindi le aziende distributrici hanno l'obbligo di legge di fornire un allacciamento a tutti gli utenti su tutto il territorio. Le aziende si sono quindi trovate a gestire e sviluppare una rete estremamente capillare;
- per quanto attiene al gas non sussiste per i Comuni la necessità di compensare un introito preesistente (le privative), la rete del gas non tocca tutti i Comuni e non è nemmeno lontanamente capillare come quella dell'elettricità o come quella delle telecomunicazioni, che però sono escluse in virtù della legislazione federale.

Inoltre è stato chiarito che non sussiste disparità di trattamento per il fatto che la tassa sia applicata a un solo vettore energetico mentre altri ne sono esenti. Questo perché, come confermato anche dal Tribunale federale, vi è disparità di trattamento se situazioni simili vengono trattate in modo difforme o se situazioni non simili vengono arbitrariamente trattate in modo uguale su un aspetto fondamentale. Nella fattispecie sussistono differenze tra il vettore elettrico e gli altri vettori, in particolare la questione della capillarità della rete.

È stato comunque chiarito che anche gli altri vettori pagano delle tasse per l'utilizzo del suolo pubblico seppure con altri parametri. Essendo le strade di proprietà del demanio, il Cantone impone una tassa per ogni metro lineare di conduttura del gas posata sotto le strade. Si è adottato un modello lineare perché non tutte le strade sono percorse dalla rete del gas, perciò è più logico misurarne la lunghezza esatta. Tale modello risulta inapplicabile per la rete elettrica, essendo così fitta che diventa difficile misurarla esattamente.

Anche altri Cantoni adottano il modello lineare, analogo a quello utilizzato dal Cantone per il gas con due varianti: si calcola il metro di condotta oppure si misura la lunghezza dello scavo in considerazione del disagio per la posa della condotta. Tale tassa è comunque una tantum come avveniva anche in Ticino fino a un anno fa.

4. LA POSIZIONE DELLA COMMISSIONE

La minoranza della commissione è convinta dell'importanza dell'equità di trattamento nella gestione dei vari vettori energetici e in particolare reputa un paradosso che l'energia elettrica indigena, sostenibile ed ecologica venga "sfavorita" tramite delle tasse per l'utilizzo del suolo pubblico rispetto ad altri vettori energetici tra cui l'energia fossile, estera e di dubbia provenienza che non sono gravate da queste tasse.

Nel messaggio 7332 il Consiglio di Stato descrive molto precisamente la tassa per l'uso del demanio pubblico a carico dei gestori di rete istituita nell'ambito della LA-LAEI per poi informare sulle peculiarità e sui rispettivi quadri legislativi degli altri vettori energetici.

In particolare reputiamo importante la mezza pagina inerente il settore gas (pag. 4) ove viene indicato che *"la distribuzione del gas naturale è regolata perlopiù con atti di concessione fra Comuni e Aziende distributrici, che si iscrivono nel quadro normativo costituito dalla Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici (art. 35 e segg. LMSP)."* e che *"Per il demanio cantonale, il disciplinamento delle reti di distribuzione del gas è retto dalla Legge sul demanio pubblico del 18 marzo 1986 (LDP) e dal relativo Regolamento che permettono di regolare la presenza delle reti di proprietà delle Aziende sul demanio pubblico con accordi di lunga durata e pagamento di una tassa ricorrente"*.

Non meno importanti sono le indicazioni legali del diritto sul teleriscaldamento che di norma è regolato dall'art. 193° LOC e le indicazioni sul settore delle telecomunicazioni che è regolato dalla legge federale sulle telecomunicazioni del 30 aprile 1997 (LTC) e in particolare dall'art. 35 LTC.

La minoranza della commissione è dell'avviso che per implementare la mozione vadano modificate principalmente le leggi settoriali quali LMSP, LDP, LOC ecc. e non quanto afferma il Consiglio di Stato che *"valuta in modo negativo la possibilità di un'estensione della tassa per l'uso del demanio pubblico prevista dagli art. 14 e 14a LA-LAEI ad altri vettori energetici quali gas, teleriscaldamento e al settore delle telecomunicazioni; conseguentemente la proposta della mozione non va accolta."*

Reputiamo che la conclusione del lodevole Consiglio di Stato non collima pienamente con la reale intenzione dei mozionanti che, mai hanno espresso la volontà di estendere la tassa per l'uso del demanio pubblico agli altri vettori energetici quali gas, teleriscaldamento e al settore delle telecomunicazioni per tramite delle modifiche normative degli art. 14 e 14a LA-LAEI ma unicamente di applicarla analogamente (modalità, tariffe, ecc.) a quanto previsto a carico dei gestori di rete nell'ambito della LA-LAEI. Reputiamo, a differenza della conclusione del lodevole CdS, che i margini di manovra siano presenti ma che vadano ricercati in altri dispositivi di legge.

* * * * *

La minoranza della Commissione speciale energia, sulla base di quanto sopra esposto, invita pertanto ad accogliere la proposta presentata dalla mozione.

Per la minoranza della Commissione speciale energia:

Henrik Bang, relatore
Lepori - Maggi - Storni