

Messaggio

numero

7332

data

20 giugno 2017

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 18 febbraio 2014 presentata da Bruno Storni e cofirmatari “Creare le basi 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 telecomunicazione”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente rapporto prendiamo posizione sulla mozione 18 febbraio 2014 “Creare le basi 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 telecomunicazione”.

Tramite la stessa si chiede al Consiglio di Stato di prendere le opportune misure e definire il quadro legale per assoggettare tutti i servizi di distribuzione di energia e telecomunicazione che fanno uso del suolo pubblico alle medesime condizioni imposte al settore.

Il tema di un assoggettamento generalizzato di tutti i vettori energetici ad una tassa per l’uso del demanio pubblico era pure stato sollevato nell’ambito della piattaforma di dialogo Cantone-Comuni.

Il Consiglio di Stato nel gennaio 2014 ha poi istituito un Gruppo di lavoro interdipartimentale con il compito di valutare gli aspetti giuridici di riferimento per un’eventuale estensione di una tassa per l’uso del demanio pubblico ad altri vettori energetici, le relative ripercussioni finanziarie e organizzative per i Comuni e per il Cantone, nonché l’effetto di tale misura per il consumatore finale. Il Gruppo di lavoro ha rassegnato il suo rapporto il 13 gennaio 2017. Le considerazioni e le conclusioni che seguono prendono spunto da detto rapporto.

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 Messaggio governativo n. 6775 del 9 aprile 2013

Il tema di un eventuale assoggettamento di altri vettori energetici alla tassa demaniale per l’uso del suolo pubblico era stato esaminato in sede di allestimento del Messaggio n. 6775 del 9 aprile 2013 relativo alla modifica della Legge cantonale di applicazione della Legge federale sull’approvvigionamento elettrico (LA-LAEI).

A questo proposito il Consiglio di Stato indicava:

“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.”

Come detto, dopo l’approvazione del citato Messaggio e del disegno di legge da parte del Gran Consiglio, intervenuta il 4 novembre 2013 (BU 2013 pag. 585), il tema è stato oggetto di discussione nell’ambito della Piattaforma di dialogo Cantone – Comuni; a seguito di ciò il Consiglio di Stato ha deciso la creazione del citato Gruppo di lavoro interdipartimentale.

1.2 Tassa per l’uso del demanio pubblico a carico dei gestori di rete istituita nell’ambito della LA-LAEI

Fino all’emanazione della Legge federale sull’approvvigionamento elettrico (LAEI), le attività di distribuzione di energia elettrica (quindi le attività legate alla rete) sono state disciplinate dal diritto cantonale, in particolare dalla Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici (LMSP), che consentiva ai Comuni di monopolizzare l’attività di distribuzione e di gestire questo monopolio direttamente attraverso proprie aziende municipalizzate (artt. 1 e 2 LMSP) oppure di darlo in concessione ad aziende di distribuzione dietro pagamento di un contributo convenzionale detto “privativa” (art. 35-35a LMSP).

Il 1. gennaio 2008 è entrata in vigore la LAEI. Ciò ha avuto quale conseguenza che il diritto federale disciplina ora il settore elettrico direttamente e in modo diverso da quello vigente nel nostro Cantone prima della sua entrata in vigore.

Come rilevato nel Messaggio 3 dicembre 2004 del Consiglio federale, i Cantoni non avrebbero potuto mantenere in vigore disposizioni autonome che limitano le condizioni di mercato stabilite dalla LAEI: i monopoli di approvvigionamento sanciti direttamente o indirettamente dal diritto cantonale o obblighi di acquisto, nella misura in cui riguardavano persone o imprese che hanno il diritto di utilizzare la rete conformemente alla legge federale (art. 13), sono divenuti nulli con l’entrata in vigore di questa legge in virtù dell’art. 49 Cost. fed. (FF 2005 pag. 1515).

Per questo motivo, i monopoli di distribuzione ai clienti finali sanciti in passato dalla LMSP e dalla LAET sono stati soppressi e le regole previste dal diritto cantonale sono state automaticamente sostituite dalle nuove regole del diritto federale.

Con l’entrata in vigore della LAEI si è proceduto a livello cantonale a modifiche legislative per porre il contesto cantonale in conformità con il quadro legislativo federale. In particolare, è stata adottata la LA-LAEI, in vigore dal 1. gennaio 2010.

Vigente la LAEI, le concessioni esistenti sono decadute. Esse infatti si fondavano sul presupposto che il Comune era titolare del monopolio del servizio pubblico. Quindi, con l’entrata in vigore della LAEI, tutte le convenzioni che legavano i Comuni alle aziende concessionarie sono per principio decadute, eccezion fatta per quegli aspetti legati ai clienti fissi finali, che non dispongono della possibilità di accesso al mercato. Per non obbligare i Comuni a rivedere le convenzioni prima della totale liberalizzazione del mercato, con Messaggio n. 6249 del 8 luglio 2009 è stato nondimeno proposto di mantenere in vita le concessioni fino a quel momento, con l’eccezione degli aspetti incompatibili con il diritto federale.

Tra quest'ultimi aspetti rientra il concetto di tributo di concessione, che come visto era conosciuto in Ticino con il nome di "privativa". Simile tributo, fino ad allora previsto dalla LMSP, non poteva più essere riscosso nel settore elettrico.

Onde evitare che i Comuni venissero privati di questa importante fonte di entrate, il Parlamento ticinese, seguendo l'impostazione del Messaggio 8 luglio 2009 n. 6249 del Governo, aveva allora introdotto una nuova tassa di 2 cts/kWh a carico dei consumatori finali, per l'uso speciale del suolo pubblico, calcolata sul consumo (art. 14 LA-LAEI nella versione originale del 30 novembre 2009 – BU 2010 pag. 13). Questa tassa è stata tuttavia contestata da Giorgio Ghiringhelli dinanzi al Tribunale Federale (TF).

Con sentenza 2C_169/2010 del 17 novembre 2011 (DTF 138 II 70), il TF ha accolto il ricorso ed ha annullato l'art. 14 LA-LAEI. Il TF 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.

Chiamato a proporre una nuova soluzione conforme al diritto federale, il Consiglio di Stato ha chiesto un parere giuridico al prof. Peter Locher, che lo ha rassegnato il 20 aprile 2012. Il perito ha giudicato quantomeno problematico il ricorso ad un sistema di tassazione basato sul consumo di energia per la remunerazione del diritto di utilizzare il suolo pubblico ed ha ritenuto altresì che le relative tasse di concessione avrebbero dovuto invece fondarsi (preferibilmente) sull'infrastruttura, tenendo conto della superficie del suolo richiesta, della lunghezza della condotta posata sul demanio, dell'uso durevole o limitato nel tempo e anche dell'utilità che il beneficiario ne trae. Sulla base di questo parere, il Governo ha quindi elaborato una nuova proposta di tassa per l'uso del demanio pubblico a carico dei gestori di rete, con facoltà di addossamento ai consumatori finali (Messaggi n. 6775, 6775A e 6775B del 9 aprile, 29 maggio e 8 ottobre 2013). Questa proposta è stata accettata dal Gran Consiglio il 4 novembre 2013 (vedi anche sopra).

Gli artt. 14 e 14a LA-LAEI adottati in quella sede hanno introdotto una tassa per l'uso del demanio pubblico, limitato alle strade cantonali e comunali, notoriamente luogo privilegiato di passaggio della rete di distribuzione elettrica, che il Cantone e i Comuni sono chiamati a riscuotere a carico dei gestori di rete. Questa tassa annuale è calcolata sulla base della superficie dei beni cantonali e comunali, moltiplicata per una tassa metrica compresa tra 0.8 e 1.1 fr/mq, valida per tutto il Cantone.

Gli artt. 14 e 14a LA-LAEI, unitamente ad altre disposizioni uscite dalla riforma del 4 novembre 2013 e ad alcune norme del regolamento di applicazione modificate il 18 dicembre 2013, sono tuttavia stati oggetto di impugnazione al TF da parte del comune di Stabio, delle sue Aziende Municipalizzate e di alcuni privati cittadini del Comune stesso. La II Corte di diritto pubblico del Tribunale Federale ha respinto il ricorso con sentenza 2C_116/2014 del 16 agosto 2016, confermando l'impostazione e i contenuti delle norme impuginate.

1.3 Valutazioni nei diversi campi specifici

Settore elettrico

L'energia elettrica è un vettore energetico ad alto valore aggiunto del quale tutti hanno bisogno e che, al contrario di altri vettori, serve in tutti gli ambiti (economie domestiche, aziende, commerci, ecc.).

La distribuzione dell'energia elettrica è suddivisa per comprensori i quali sono assegnati alle aziende distributrici (Allegato a art. 5 R LA-LAEI). Queste ultime hanno l'obbligo di

fornire elettricità a tutti gli utenti situati all'interno delle zone edificabili. L'approvvigionamento elettrico è pertanto un cosiddetto servizio primario, ciò che determina una rete di distribuzione capillare su tutto il territorio cantonale.

Come detto sopra, a livello legislativo il settore è attualmente regolato dalla LA-LAEI e dal R LA-LAEI, nel cui ambito, per compensare l'abolizione del contributo di privativa, il legislatore ha introdotto una norma cantonale (art. 14 LA-LAEI) che fissa i parametri di calcolo per una tassa d'occupazione del suolo pubblico per il transito delle reti di distribuzione, uniforme su tutto il territorio cantonale.

Settore del gas

Il gas, al contrario dell'elettricità, è un vettore energetico che non è strettamente necessario e serve perlopiù a fornire calore. Ad eccezione di METANORD SA, le altre aziende distributrici di gas (AIL, AGE, AIM e AMS) sono attive nel Sottoceneri, dove la rete è più estesa. Per questo vettore energetico, non vige l'obbligo dell'allacciamento e, di conseguenza, la rete di distribuzione del gas non presenta le caratteristiche di capillarità proprie della rete di distribuzione dell'elettricità.

Si rileva inoltre che il Piano energetico cantonale PEC – Piano d'azione 2013 indica il gas naturale quale vettore di transizione in sostituzione dell'olio combustibile: ciò nonostante non sussiste nemmeno l'obiettivo a medio-lungo termine di aumentare la capillarità della rete di distribuzione. Anzi, come prescritto dall'art. 5f della Legge cantonale sull'energia, per quanto attiene all'energia termica, l'indirizzo è di realizzare prioritariamente reti di teleriscaldamento laddove non è presente una rete capillare del gas o in modo complementare in caso contrario.

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).

Di regola tramite queste concessioni, approvate dai Legislativi comunali, i Comuni concedono alle società distributrici - oltre all'esclusività per la distribuzione di gas sul comprensorio comunale - il diritto di utilizzare l'area pubblica senza obbligo di pagare un tributo di occupazione. Nessuna norma vieterebbe però ai Comuni di fissare nelle concessioni, in base al diritto comunale e nell'atto medesimo, un indennizzo per l'occupazione del suolo pubblico. L'occupazione gratuita è verosimilmente intesa in questi casi come rientrante nel "pacchetto" delle prestazioni e controprestazioni fra le parti.

Al contrario del settore elettrico, nel settore del gas non traspare dunque la necessità di un obbligo di compenso generalizzato fissato dal diritto cantonale.

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.

Teleriscaldamento

Come già rilevato, le reti di teleriscaldamento giocano un ruolo importante per raggiungere gli obiettivi prefissati dal PEC, tant'è che tale ruolo è ripreso in legge.

Il sistema di teleriscaldamento è costituito da una rete di distribuzione del calore al servizio di un determinato comparto urbano. Il calore è prodotto da una o più centrali termiche.

La rete di distribuzione del calore è costituita da tubature di andata e ritorno interrate e isolate termicamente, attraverso le quali circola acqua che funge da vettore termico tra la centrale di produzione e l'utenza. Ceduta la sua energia all'utenza tramite uno

scambiatore di calore, l'acqua è convogliata alla centrale di produzione con la condotta di ritorno, formando così un circuito chiuso.

Il settore del teleriscaldamento in Ticino non è ancora sviluppato e per ora dipende da realtà locali dove vi è la disponibilità di una fonte importante di calore. Si può citare l'esempio della rete di teleriscaldamento della TERIS SA, costruita allo scopo di sfruttare l'energia in esubero prodotta dal termovalorizzatore di Giubiasco, che serve un numero limitato di grandi consumatori. Il rapporto fra Comuni e Teris SA è retto da una convenzione in base all'art. 193a LOC.

Allo stato attuale l'estensione delle reti di teleriscaldamento è minima e quelle realizzate non presentano certo caratteristiche di capillarità comparabili a quelle della rete elettrica.

Telecomunicazioni

Il settore delle telecomunicazioni è regolato dalla Legge federale sulle telecomunicazioni del 30 aprile 1997 (LTC). L'utilizzo delle aree di uso comune per la posa di infrastrutture di telecomunicazione è retto dall'art. 35 LTC, che stabilisce che il proprietario dell'area è tenuto ad autorizzare i fornitori di servizi di telecomunicazione – con procedura semplice e rapida – ad utilizzare tale area gratuitamente, per quanto tali installazioni non pregiudichino l'uso comune.

Ne consegue che questo settore, in forza del diritto federale, non potrà in ogni caso essere soggetto ad una norma cantonale quale quella istituita nell'ambito della modifica della LA-LAEI.

2. VALUTAZIONI E CONCLUSIONI SULLA PROPOSTA DELLA MOZIONE

Sulla base degli approfondimenti eseguiti, 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 le seguenti ragioni.

a) Natura del vettore

Il gas e il teleriscaldamento – al contrario dell'elettricità - sono vettori energetici destinati essenzialmente alla produzione di calore e non soggiacciono ad un obbligo di allacciamento generalizzato. Come il consumatore finale è libero di decidere di allacciarsi o meno alla rete di distribuzione del vettore energetico, anche l'azienda di distribuzione può rifiutare l'allacciamento nel caso in cui ciò renda necessaria un'estensione della rete che risulterebbe finanziariamente troppo onerosa per l'azienda stessa.

b) La capillarità

La schematizzazione operata nell'ambito della tassa per l'uso delle strade pubbliche a carico dei gestori della rete di distribuzione di energia elettrica si basa sulla constatazione che sotto la grande maggioranza delle strade pubbliche comunali e cantonali sono presenti infrastrutture della rete di distribuzione di elettricità. In estrema sintesi le strade pubbliche, oltre a rappresentare la rete della mobilità individuale e pubblica costituisce anche il luogo privilegiato di passaggio della rete di distribuzione dell'elettricità, realizzata per garantire l'approvvigionamento del consumatore finale.

Il requisito di capillarità della rete rappresenta dunque la *condicio sine qua non* per poter estendere il modello applicato al settore elettrico anche ad altri settori. Se non

che, come argomentato precedentemente, questo requisito non è in alcun modo adempiuto per la rete di distribuzione del gas e del teleriscaldamento e ciò per il semplice motivo che la rete di distribuzione di questi vettori non deve obbligatoriamente garantire l'allacciamento di tutte le utenze, ma si sviluppa prioritariamente laddove è presente un numero minimo di potenziali utenti e/o vi sono grandi consumatori che ne fanno richiesta.

c) Necessità di compensare privative preesistenti

Al contrario del settore elettrico, per il settore del gas e del teleriscaldamento non c'è la necessità di compensare privative preesistenti che garantivano importanti introiti ai Comuni.

I Comuni, sulla base di disposizioni di diritto comunale, in particolare fissandolo nell'atto di concessione, possono del resto riscuotere tasse di occupazione del suolo pubblico.

d) Diritto superiore

Il settore delle telecomunicazioni, che per la sua natura è quello più vicino a quello elettrico e che presenta le caratteristiche di capillarità richieste per una possibile estensione del modello adottato per il settore dell'elettricità, beneficia di principio dell'esenzione prevista dal diritto federale (art. 35 cpv. 4 LTC).

In conclusione, il Consiglio di Stato 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.**

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Annessa: Mozione 18 febbraio 2014

MOZIONE

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 telecomunicazione

del 18 febbraio 2014

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.

Per i Comuni il nuovo regime comporta una notevole diminuzione delle entrate sia per rapporto al compenso di privativa antecedente sia per rapporto alla soluzione transitoria in vigore dal 2009.

Il nuovo regime è codificato nella Legge cantonale di applicazione della legge federale sull'approvvigionamento elettrico LA-LAEI, ed è quindi limitato al vettore elettrico.

Nell'ambito della revisione di detta legge, lo scorso anno (messaggio n. 6775), non hanno potuto essere 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 particolare le reti di distribuzione di gas sono esenti dal pagamento (salvo convenzioni particolari) e godono quindi di un chiaro vantaggio competitivo per rapporto all'energia elettrica che, oltretutto, è in gran parte di origine rinnovabile e locale, contrariamente al metano (di origine fossile e di provenienza estera).

Da considerare pure le reti di telecomunicazione oggi sempre più a carattere commerciale che pure usufruiscono di regola gratuitamente del suolo pubblico messo a disposizione dai Comuni.

In considerazione della situazione esposta, con la presente mozione chiediamo al Consiglio di Stato di prendere le opportune misure e definire il quadro legale per assoggettare tutti i servizi di distribuzione di energia e di telecomunicazione che fanno uso del (sotto)suolo pubblico, alle medesime condizioni imposte al vettore elettrico specificate nell'art. 14 LA-LAEI.

Bruno Storni
Badasci - Campana - Canevascini - Celio - Dadò -
Lepori - Maggi - Malacrida - Pedroni - Quadranti