

08.445

Iniziativa parlamentare
Canoni per i diritti d'acqua adeguati

**Avamprogetto e rapporto esplicativo della Commissione dell'ambiente,
della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati**

del 16 ottobre 2008

Compendio

Il canone per i diritti d'acqua quale tassa pubblica rappresenta la remunerazione per la messa a disposizione del bene pubblico «acqua», vale a dire il prezzo per la risorsa «acqua». La sovranità sulle acque spetta ai Cantoni, i quali nella determinazione del loro canone non devono superare l'aliquota massima fissata dalla Confederazione. Quest'aliquota massima è stata fissata l'ultima volta nel 1997 e dev'essere ora adeguata alle mutate condizioni quadro.

Il 23 giugno 2008 la Commissione per l'ambiente, la pianificazione del territorio e l'energia del Consiglio degli Stati ha inoltrato un'iniziativa parlamentare in cui chiede una modifica della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche (legge sulle forze idriche; LUFİ). Lo scopo è di aumentare adeguatamente il limite massimo dei canoni d'acqua, la cosiddetta aliquota massima del canone.

Dal 1918 l'aliquota massima del canone è stata adeguata verso l'alto già cinque volte. Attualmente è di 80 franchi per chilowatt lordo. L'ultimo adattamento è avvenuto nel 1997. Da allora, oltre all'indice dei prezzi sono mutate anche altre condizioni quadro relative all'utilizzazione delle forze idriche svizzere. I consorzi attivi nel settore dell'elettricità partecipano oggi più di un tempo al commercio europeo dell'elettricità. A causa delle ridotte capacità delle centrali elettriche e del forte potenziamento della produzione di energia rinnovabile a livello europeo, i prezzi dell'energia di punta e di regolazione sono fortemente aumentati negli ultimi anni. L'energia elettrica trae profitto da questi sviluppi. Oltre alla compensazione del rincaro, anche questi aspetti vanno considerati nella fissazione dell'aliquota massima del canone.

La richiesta dell'iniziativa commissionale è trasposta mediante una modifica dell'articolo 49 LUFİ. L'aliquota massima del canone dev'essere fissata per periodi limitati di cinque anni sino a fine 2019. Sarà applicata un'aliquota massima di 100 franchi per chilowatt lordo dal 2010 al 2014 e un'aliquota massima di 110 franchi per chilowatt lordo dal 2015 a fine 2019. Per il periodo successivo, il Consiglio federale presenterà tempestivamente al Parlamento una proposta di aliquota massima del canone dal 2020.

Mediante la modifica dell'aliquota massima del canone, le entrate degli enti pubblici che conferiscono la concessione aumentano di 150 milioni di franchi. Agli aventi diritto al canone spetta tuttavia anche in futuro la facoltà di decidere se intendono esaurire l'aliquota massima del canone fissata a livello federale.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa della Commissione

Il 23 giugno 2008, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (di seguito: la Commissione) ha depositato un'iniziativa parlamentare che chiede una modifica della legge federale del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche (legge sulle forze idriche; LUFI¹) con l'obiettivo di aumentare in misura adeguata il limite superiore del canone per i diritti d'acqua (la cosiddetta aliquota massima del canone). L'aumento avverrà a tappe entro un certo lasso di tempo, alla cui scadenza l'aliquota massima del canone andrà riesaminata. L'iniziativa parlamentare chiede di tenere conto in particolare del rincaro e del valore dell'energia elettrica di accumulazione.

L'iniziativa parlamentare riprende in sostanza quanto chiede la mozione Inderkum «Canoni per i diritti d'acqua adeguati» (07.3911), trasmessa dal Consiglio degli Stati per esame preliminare alla Commissione. Quest'ultima ha deciso di portare avanti le richieste della mozione in una propria iniziativa e ha depositato l'iniziativa parlamentare durante la sua seduta del 23 giugno 2008, senza voti contrari e quindi anche con l'approvazione del signor Inderkum, autore della suddetta mozione.

1.2 Esame preliminare

In virtù dell'articolo 109 capoverso 3 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento; LParl²), la decisione è stata sottoposta alla competente Commissione dell'altro Consiglio. La Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale ha approvato la decisione della Commissione parallela il 19 agosto 2008 con 18 voti contro 5 e 2 astensioni.

1.3 Lavori della Commissione

Nel corso di varie sedute, la Commissione ha elaborato un avamprogetto di attuazione dell'iniziativa parlamentare. Il 25 agosto 2008 ha condotto un'audizione con i rappresentanti dei Cantoni, dell'economia e dell'economia energetica. Il 16 ottobre 2008, con 8 voti contro 3 astensioni, la Commissione ha approvato il presente avamprogetto e lo ha posto in consultazione.

Nei suoi lavori, essa è stata coadiuvata dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

¹ RS 721.80

² RS 171.10

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Compendio

Il presente progetto di legge prevede un aumento adeguato, in due fasi, dell'aliquota massima del canone prevista dal diritto federale:

- dal 2010, il canone massimo per i diritti d'acqua ammonterà a 100 franchi per chilowatt lordo;
- dal 2015 al 2019, il canone massimo per i diritti d'acqua ammonterà a 110 franchi per chilowatt lordo.

Per il periodo dal 2020 il canone massimo per i diritti d'acqua dovrà essere nuovamente fissato. Il Consiglio federale sottoporrà quindi al Parlamento una proposta prima del 2020.

2.2 Situazione iniziale

Fatta eccezione per le sezioni di corsi d'acqua che toccano la frontiera nazionale, conformemente all'articolo 38 LUFİ, spetta ai Cantoni concedere i diritti d'acqua. Il canone non può superare un importo massimo stabilito nell'articolo 49 capoverso 1 LUFİ (attualmente 80 franchi per chilowatt lordo). I concessionari non possono neppure essere assoggettati a imposte particolari, tranne nel caso in cui l'aliquota massima del canone fissata per legge dal Cantone sia inferiore al massimo stabilito dalla Confederazione nell'articolo 49 capoverso 1 LUFİ e l'imposta speciale, insieme al canone per i diritti d'acqua, non superi gli 80 franchi ammessi per chilowatt lordo.

Negli ultimi tre anni, in Consiglio nazionale e in Consiglio degli Stati sono state depositate diverse iniziative politiche sul tema del canone per i diritti d'acqua/dell'aliquota massima del canone:

- **adeguamento dei canoni per i diritti d'acqua:** adeguare il canone massimo consentito tenuto conto della capacità di accumulazione e della possibilità connessa di produrre energia di punta e di regolazione (06.3160 Po. Rey Adeguamento dei canoni per i diritti d'acqua; 07.3911 Mo. Inderkum. Canoni per i diritti d'acqua adeguati; 08.3204 Po. Cathomas. Canone per i diritti d'acqua e indennizzo per le risorse idriche);
- **abolizione dell'aliquota massima del canone** e direttive in materia di canoni per i diritti d'acqua (07.3165 Iv. Pa. Escher. Regolamentazione dei canoni per i diritti d'acqua in un mercato dell'elettricità liberalizzato);
- **indicizzazione:** adeguare i canoni per i diritti d'acqua alla svalutazione monetaria (07.3364 Iv. Pa. Brändli. Ottimizzare l'utilizzazione delle forze idriche; 07.3911 Mo. Inderkum. Canoni per i diritti d'acqua adeguati);
- **destinazione vincolata parziale del canone per i diritti d'acqua** per un fondo di compensazione e di rinaturazione (come chiesto dall'iniziativa popolare «Acqua viva» (07.060); 07.3433 Po. Fässler. Regolamentazioni eque per il risanamento dei deflussi residuali).

Al postulato Rey (06.3160 Adeguamento dei canoni per i diritti d'acqua) in cui, tra l'altro, si chiede di esaminare l'adeguamento dei canoni per i diritti d'acqua, tenendo conto in particolare della capacità di accumulazione della forza idrica e della produzione di energia di punta e di regolazione, risponde l'UFE commissionando uno studio i cui risultati sono attesi per la fine del 2008 e che sarà immediatamente

inoltrato alla Commissione.

Nel quadro dell'elaborazione di una strategia di utilizzazione delle forze idriche in Svizzera³ («*Strategie Wasserkraftnutzung Schweiz*») pubblicata nella primavera del 2008, anche l'Ufficio federale dell'energia si è occupato di questioni relative ai canoni per i diritti d'acqua. Per le nuove costruzioni è stato proposto un modello di canone per i diritti d'acqua che prevede una flessibilizzazione del canone, ma non nel complesso un suo aumento.

2.3 Normativa vigente

In Svizzera, la sovranità sulle acque compete ai Cantoni (art. 76 cpv. 4 della Costituzione federale [Cost.]⁴), che possono riscuotere tasse per la loro utilizzazione. La legislazione federale stabilisce tuttavia condizioni quadro: il diritto di produrre energia elettrica mediante l'utilizzo di un potenziale di forza idrica rappresenta un diritto di utilizzazione speciale. Il canone per i diritti d'acqua è la remunerazione per la concessione di tale diritto e dal profilo giuridico non è quindi da classificare quale imposta, bensì quale tassa causale.

Determinante per calcolare il canone per i diritti d'acqua è la potenza lorda media annua dell'acqua utilizzabile, a sua volta determinata dalla grandezza del salto utilizzabile e dal deflusso medio utilizzabile. Moltiplicando l'aliquota massima federale per la potenza lorda annua media si ottiene il canone massimo per i diritti d'acqua. Dal 1968 l'aliquota massima del canone è espressa in franchi per chilowatt lordo e dalla sua introduzione nel 1918 è stata aumentata cinque volte e ammonta dal 1997 a 80 franchi per chilowatt lordo.

2.4 Evoluzione dell'aliquota massima del canone

L'**Allegato 1** mostra l'evoluzione dell'aliquota nominale massima del canone.

1918 - Introduzione dell'aliquota massima del canone

Già prima del 1918 gli enti pubblici cantonali e comunali riscuotevano canoni per l'utilizzazione delle forze idriche. Con l'aliquota massima sancita dal diritto federale si intendeva perseguire una compensazione tra due interessi nazionali contrapposti: permettere alle regioni dotate di risorse idriche, tendenzialmente deboli dal profilo economico, di ottenere un indennizzo equo, pur garantendo loro un approvvigionamento di energia elettrica da risorse interne a prezzi vantaggiosi su tutto il territorio nazionale. L'aliquota massima per i canoni d'acqua doveva dunque garantire che tali interessi non fossero di ostacolo allo sfruttamento economico delle forze idriche. In vigore dal 1918, l'aliquota massima del canone di 6 franchi per cavallo lordo rappresentava l'aliquota più alta del canone mai applicata allora sul territorio nazionale.

1953 - Aumento dell'aliquota massima del canone e introduzione di gradi di qualità

Con il primo graduale aumento dell'aliquota massima del canone a 10 franchi per cavallo lordo, nel 1953 furono introdotti anche cosiddetti gradi di qualità allo scopo di migliorare lo sfruttamento delle forze idriche esistenti, in primo luogo mediante accumulazione. L'utilizzazione di deflussi meno frequenti era connessa a maggiori investimenti e dunque a prezzi di produzione più elevati, situazione che interessava in particolare gli impianti idroelettrici con serbatoio. A seconda della durata annua

³ www.bfe.admin.ch (Temi → Forza idrica → Rapporti/Riassunti)

⁴ RS 101

d'utilizzo dei deflussi attribuiti, l'aliquota massima del canone poteva essere ridotta all'80 per cento o al 60 per cento dell'aliquota normale. Diversamente dalla richiesta attuale di un supplemento d'accumulazione in seguito al maggiore valore dell'energia di punta e di regolazione prodotta dagli impianti idroelettrici con serbatoio, i gradi di qualità rappresentavano un ribasso della forza d'accumulazione. Tale ribasso doveva considerare il fatto che l'utilizzazione possibilmente completa dei potenziali delle forze idriche negli impianti con serbatoio era, di regola, connessa con investimenti marginali crescenti per chilowatt di potenza, ovvero con prezzi di produzione crescenti per chilowattora di energia elettrica prodotta.

1968 - Aumento dell'aliquota massima del canone

Il graduale aumento dell'aliquota massima del canone a 12,50 franchi per cavallo lordo, ovvero a 17 franchi per chilowatt, fu motivato in particolare con la forte crescita dell'indice dei costi di costruzione e i conseguenti costi crescenti di Cantoni e Comuni per lavori pubblici nei settori dell'arginatura e della protezione delle acque. Quale argomento contrario si addusse che, in molti luoghi, il margine dell'aliquota massima del canone in vigore non sarebbe stato sfruttato appieno. All'epoca si parlò anche per la prima volta di indicizzare il canone. Individuare un simile indice sembrò tuttavia una questione troppo delicata, poiché avrebbero dovuto essere considerati vari fattori quali salari, costi di costruzione, costi del capitale, prezzi di vendita dell'energia elettrica ecc. Ma la vera ragione per cui l'idea fu scartata sembrò piuttosto consistere nel fatto che un'indicizzazione avrebbe significato allora ammettere che ci si attendeva una progressiva perdita di valore del franco svizzero.

1977 - Aumento dell'aliquota massima del canone

L'aliquota massima del canone fu aumentata a 20 franchi per cavallo lordo, ovvero a 27,19 franchi per chilowatt. La proposta di delegare al Consiglio federale la fissazione dell'aliquota massima del canone fu tuttavia respinta dal Parlamento, così come la richiesta dei Cantoni di montagna di abolire i gradi di qualità. Il Consiglio federale respinse l'indicizzazione dell'aliquota massima del canone.

1986 - Aumento dell'aliquota massima del canone e abolizione dei gradi di qualità

L'aliquota massima del canone fu raddoppiata in tre fasi a 54 franchi per chilowatt. La contemporanea abolizione dei gradi di qualità fece aumentare fino al 230 per cento i canoni degli impianti idroelettrici con serbatoio. Da una parte, l'aumento fu motivato mediante confronti con vettori energetici di altri tipi di centrale: si riteneva comparativamente troppo conveniente il vettore energetico rappresentato dalla forza idrica. Dall'altra, il prezzo dell'energia elettrica era stato valutato troppo basso rispetto ai prezzi di altre energie.

1997 - Aumento dell'aliquota massima del canone

Il dibattito sull'aumento dell'aliquota massima del canone del 1996 fu segnato in modo decisivo dalla Conferenza dei Governi dei Cantoni di montagna (CGCM): oltre all'aumento dell'aliquota di base da 54 a 80 franchi per chilowatt, essa chiese di introdurre un supplemento per capacità d'accumulazione. A causa dei prezzi più alti ottenibili per l'energia elettrica accumulata, per gli impianti idroelettrici con serbatoio andava riscosso un supplemento basato sulla loro capacità di accumulazione, ossia sul rapporto tra il deflusso in concessione e il volume di accumulazione a loro disposizione. La proposta di un supplemento per capacità d'accumulazione fu tuttavia respinta dalle Camere federali per vari motivi, tra cui il

fatto che non si voleva sostituire con un nuovo sistema il sistema dei canoni per i diritti d'acqua quale remunerazione per la forza idrica grezza.

Gli argomenti a favore dell'aumento dell'aliquota massima del canone nelle discussioni del 1952, 1967, 1976, 1985 e 1997 possono essere così riassunti:

- dall'introduzione/dall'ultimo aumento dell'aliquota massima del canone il franco svizzero ha perso moltissimo in termini di potere d'acquisto, per cui il valore reale di suddetta aliquota è sceso;
- i canoni per i diritti d'acqua sono un'importante fonte di reddito degli enti pubblici concedenti, specialmente nelle regioni di montagna;
- il canone per i diritti d'acqua è un atto della solidarietà svizzera in favore dei Cantoni economicamente sfavoriti;
- il canone per i diritti d'acqua è un indennizzo adeguato degli enti pubblici autorizzati alla concessione per la messa a disposizione della risorsa «forza idrica» che con il tempo ha guadagnato valore.

2.5 Importanza della forza idrica e suo potenziale

Nel 2007 gli impianti idroelettrici hanno prodotto 36,4 TWh di corrente, pari al 55,2 per cento dell'intera produzione nazionale (il 25,1% centrali ad acqua fluente, il 30,1% impianti idroelettrici con serbatoio), cosicché l'utilizzazione della forza idrica rappresenta per la Svizzera una parte integrante vitale dell'approvvigionamento elettrico.

Secondo le attuali stime dell'Ufficio federale dell'energia, per il futuro si può prevedere un potenziale di estensione realistico da 4'300 GWh/a a un massimo di 5'000 GWh/a complessivi, così suddivisi: sostituzioni dell'equipaggiamento, rinnovi e potenziamenti di impianti esistenti 2'100 GWh/a, nuovi impianti da 2'200 a 2'900 GWh/a. In questi potenziali supplementari non vengono tuttavia considerate le perdite di produzione dovute all'attuazione di disposizioni sui deflussi residuali e al riscaldamento climatico, cosicché i potenziali devono essere corretti verso il basso. L'ordine di grandezza da 2'000 a 2'500 GWh netti appare oggi realistico ed è perciò stato inserito così nella nuova LEn (v. sotto).

Con l'entrata in vigore nel 2008 della legge sull'approvvigionamento elettrico (LAEI)⁵, è stato nel contempo confezionato un pacchetto di misure per promuovere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Per la prima volta, nella legge sull'energia (LEne)⁶ viene formulato un obiettivo quantitativo per lo sviluppo dell'energia idrica in base al quale la produzione annua media di energia elettrica da impianti idroelettrici dovrà essere aumentata di almeno 2'000 GWh entro il 2030 rispetto alla situazione del 2000.

2.6 Importanza del canone sui diritti d'acqua per Cantoni e Comuni

I canoni per i diritti d'acqua conferiscono alla produzione di energia elettrica dalla forza idrica anche un importante significato fiscale nei luoghi di produzione. Determinante per calcolare il canone è la potenza lorda annua media. In Svizzera, circa 5 milioni di kW lordi sono assoggettati al canone.

⁵ RS 734.7

⁶ RS 730.0; RU 2007 3425

Gran parte della forza idrica resa utilizzabile per ricavarne energia elettrica appartiene ai Cantoni di montagna Vallese, Grigioni, Ticino e Uri nonché ai Cantoni dell'Altipiano Berna e Argovia. Oggi, la maggior parte dei Cantoni sfrutta appieno l'aliquota massima del canone per i diritti d'acqua fissata dalla Confederazione. Ma, ad esempio, il Cantone del Ticino ha proceduto gradualmente all'ultimo aumento del canone. Nel Cantone dei Grigioni, i Comuni concedenti prelevano solamente il 90 per cento circa della metà dei canoni per i diritti d'acqua che spetta loro. Il rimanente 10 per cento è considerato una concessione per l'energia elettrica gratuita, ovvero preferenziale, prelevata dai Comuni concedenti e per altre prestazioni.

Ad esempio, nel Cantone di Berna il prelievo dell'aliquota massima è legato a una destinazione parzialmente vincolata di una parte dei proventi per misure di rivitalizzazione.

Nel 2002, in Svizzera, gli introiti annui generati dal canone per i diritti d'acqua di Cantoni e Comuni sono ammontati a circa 400 milioni di franchi, di cui circa 280 ripartiti sui Cantoni di montagna Vallese (111), Grigioni (96), Ticino (40), Uri (19), Glarona (9), Obvaldo (3) e Nidvaldo (1). Pari al 20 per cento circa del gettito fiscale complessivo, il canone per i diritti d'acqua riveste la maggiore importanza nel Cantone di Uri. Questo tasso è alto anche in Cantoni con importanti risorse idriche, quali Grigioni e Vallese (risp. 9 e 10 %). Nei tre Cantoni appena menzionati, anche il gettito fiscale generato dalla forza idrica va considerato come economicamente rilevante.

2.7 Evoluzione del mercato

La maggioranza degli interventi parlamentari adduce a motivo della richiesta di adeguare l'aliquota massima del canone per i diritti d'acqua un aumento generale del livello dei prezzi, un aumento dei prezzi dell'energia elettrica e quindi degli utili dei gestori delle centrali idroelettriche e delle centrali elettriche, nonché il mutato contesto economico.

Di seguito analizzeremo nei dettagli i diversi sviluppi:

2.7.1 Modifica del livello generale dei prezzi

L'indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC) misura il rincaro dei beni di consumo, rispecchiando così la variazione del livello dei prezzi dal punto di vista dei consumatori. Spesso serve anche da base per calcolare i tassi di inflazione (la cosiddetta svalutazione monetaria).

Per il periodo dal maggio 1997 al giugno 2008, il rincaro calcolato sull'indice nazionale dei prezzi al consumo è del 12,5 per cento. Per compensare la perdita del potere d'acquisto dall'ultimo adeguamento, sarebbe perciò necessario aumentare l'aliquota massima del canone di esattamente 10 franchi per chilowatt, da 80 a 90 franchi.

2.7.2 Indice dei costi di costruzione

Per le centrali idroelettriche non è rilevante il rincaro di un paniere completo: i loro costi sono caratterizzati da un'elevata percentuale di costi di costruzione e di infrastruttura, la cui evoluzione è rappresentata meglio dall'indice dei prezzi di un paniere più specifico. L'indice svizzero dei prezzi delle costruzioni misura il livello dei prezzi di sei oggetti dell'edilizia e del genio civile a livello svizzero e regionale. Dall'ultimo aumento dell'aliquota massima del canone per i diritti d'acqua, i costi

del genio civile sono aumentati del 29,1 per cento e quelli dell'edilizia del 21,5 per cento. Il livello dei prezzi dei costi di costruzione è così aumentato di 12–20 punti percentuali in più rispetto all'indice dei prezzi al consumo.

L'indice dei costi di costruzione è importante anche per gli enti pubblici: serve da indicatore per i costi delle costruzioni, delle arginature delle acque e delle misure ambientali di protezione contro le piene.

2.7.3 Liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica

L'apertura, ovvero la liberalizzazione, del mercato significa per i consumatori finali poter acquistare l'energia elettrica da un qualsiasi fornitore/distributore, il che comporta il trasporto attraverso reti elettriche che spesso non sono di proprietà del fornitore, bensì di terzi. L'accesso alla rete contempla un diritto all'utilizzazione della rete elettrica di terzi per il transito di energia elettrica.

Soltanto questo diritto consente al consumatore di cambiare fornitore di energia elettrica, così da creare l'auspicata situazione di concorrenza tra gli offerenti di energia elettrica e quindi anche tra i produttori.

Processo nell'Unione europea (UE)

Entrata in vigore nel febbraio del 1999, la prima direttiva dell'Unione europea sulla liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica chiede per lo meno la separazione contabile (*unbundling*) tra produzione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica. Lo scopo dell'obbligo di garantire il transito (*Third Party Access*) con clausola di reciprocità è di sciogliere i monopoli delle regioni di distribuzione finora esistenti.

Processo in Svizzera

In Svizzera, la LAEl e la relativa ordinanza (OAEI)⁷ sono entrate in vigore in massima parte rispettivamente il 1° gennaio e il 1° aprile 2008. Il 1° gennaio 2009 entreranno in vigore le nuove disposizioni sul diritto d'accesso alla rete (apertura del mercato) per i grossi consumatori sopra i 100'000 kWh/anno e sulla remunerazione per l'immissione di elettricità a copertura dei costi per la produzione decentralizzata di energia elettrica da energia rinnovabile. La procedura di notifica per gli impianti che possono beneficiare della remunerazione è in corso dal maggio del 2008. Un primo passo verso la disgiunzione tra produzione di energia elettrica e gestione della rete è stato compiuto già alla fine del 2006, con l'assunzione della gestione d'esercizio della rete di distribuzione svizzera da parte della società nazionale dei gestori di rete Swissgrid. L'apertura del mercato per i piccoli e medi consumatori (<100'000 kWh/a) è prevista a partire dal 2014 mediante decreto federale sottoposto al referendum facoltativo.

Da quanto annunciato finora dalle grandi centrali elettriche (aziende regionali, aziende cittadine), si può partire dal presupposto che i prezzi dell'energia elettrica aumenteranno. Tali rialzi si muovono fra il 10 e il 35 per cento, ma molti sono controversi e sono stati sottoposti alla decisione della Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom).

⁷ RS 734.71

2.7.4 Evoluzione dei prezzi dell'energia elettrica

I prezzi reali ottenuti dalle centrali elettriche sono oggi poco trasparenti e difficili da analizzare. Si tratta per lo più di contratti di acquisto a lungo termine con i distributori, le cui condizioni non vengono rese pubbliche. Inoltre, le grandi imprese d'approvvigionamento elettrico (IAE) integrate hanno sovente partecipazioni nelle maggiori centrali elettriche, designate come «*Partnerwerke*» ovvero di proprietà di più partner. Questi ultimi dispongono, in quanto azionisti, di una parte della produzione della centrale partner corrispondente alla loro quota azionaria. I prezzi di acquisto sono così prezzi di cessione interni e oggetto dell'ottimizzazione fiscale imprenditoriale (nel quadro delle disposizioni legali). In sostanza, anche senza rapporto di partecipazione, né i produttori né i distributori facenti parte di monopoli di distribuzione regionali hanno interesse alla pubblicazione dei prezzi di produzione.

Si intravedono tuttavia talune tendenze negli sviluppi sui mercati *spot* (delle operazioni singole) e sui mercati a termine.

Sul mercato *spot* vengono trattate quantità di energia elettrica a breve termine, da fornire fisicamente entro un giorno, ovvero il giorno successivo. Esso serve a compensare divergenze a breve termine nel portafoglio acquisti. La formazione dei prezzi è influenzata in modo determinante da fattori quali la disponibilità di centrali elettriche, la temperatura, le precipitazioni, la capacità di accumulazione e la domanda, così che il prezzo che ne risulta è assai volatile e presenta inoltre una struttura ciclica «giorno-mese-anno».

Lo *Swiss Electricity Price Index* (indice svizzero dei prezzi dell'energia elettrica; SWEP) è pubblicato dal 1998 e costituisce il prezzo sul mercato *spot* per l'energia elettrica al livello di tensione altissima 220/380 kV trattata a breve termine alla centrale di raccolta di Laufenburg. L'evoluzione dei prezzi dello SWEP dal 2000 a metà del 2007 mostra la grande volatilità dell'indice e i valori medi annui tendenzialmente al rialzo (**Allegato 2**). Nel corrente anno 2008, il valore medio di 13,8 cts./kWh è del 393 per cento circa superiore a quello del 1999 che era di 2,8 cts./kWh. Nell'interpretare l'evoluzione dello SWEP quale prezzo di mercato non si può però tralasciare il fatto che il volume delle transazioni di questa piattaforma di scambio è relativamente esiguo: il volume delle transazioni giornaliere dello SWEP è calato da 1'712 MWh nel 2007 a 1'200 MWh nel corso del 2008, il che corrisponde a meno dell'1 per cento del consumo giornaliero in Svizzera.

Leggermente maggiori, e quindi più rappresentativi, sono i volumi, pari al 10 per cento circa del consumo giornaliero svizzero, trattati sotto lo *Swiss Electricity Index* (indice svizzero dell'energia elettrica; Swissix), che viene formato alla borsa dell'energia di Lipsia (*European Energy Exchange*; EEX) per l'area di mercato Svizzera e che rispetto allo SWEP evidenzia un'evoluzione ampiamente parallela, tuttavia a un livello di prezzo inferiore.

Oltre all'indice del mercato *spot*, anche l'evoluzione media dei prezzi per l'importazione e l'esportazione fornisce indicazioni per l'evoluzione interna. I volumi annui delle esportazioni e delle importazioni (risp. 50,5 TWh e 48,4 TWh nel 2007) della Svizzera raggiungono ognuno quasi il livello del volume di produzione annuo svizzero (65,9 TWh nel 2007). Proprio per l'entità del volume, questi prezzi sono considerati indicatori assai affidabili e stabili, a condizione di tenere conto di eventuali cambiamenti nella composizione energia di punta/energia di banda. Tra il 1999 e il 2007 i prezzi all'esportazione per chilowattora sono saliti del 74 per

cento, quelli all'importazione del 35 per cento (**Allegato 3**). I tassi di crescita sono nettamente inferiori a quelli dell'indice dei prezzi del mercato *spot*.

I corsi dei contratti a termine danno una spiegazione in merito ai prezzi sul mercato dell'energia attesi in futuro: un prodotto a termine è una quantità da fornire in un momento successivo a condizioni predefinite. Inoltre, alla EEX di Lipsia vengono trattati prodotti a termine standardizzati, cosiddetti *future*. Questi prodotti puramente finanziari servono da garanzia contro i rischi in materia di prezzi. Si distingue al riguardo tra *baseload future* e *peakload future*, vale a dire tra contratti su energia di banda e su energia di punta. Il corso dei *Phelix Baseload Year Future Cal-14* rispecchiano ad esempio il valore previsto di un'energia elettrica MWh che verrà fornita dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2014. Così si possono prendere in considerazione corsi attuali per stimare la futura evoluzione dei prezzi. L'analisi dell'evoluzione dei corsi di diversi contratti annuali (2009–2014) lascia prevedere prezzi in costante crescita.

Nel complesso, nei prossimi anni i prezzi dell'energia elettrica denotano una tendenza al rialzo (**Allegato 4**), che però non è possibile quantificare in maniera generale poiché oggi il prezzo viene formato su diversi mercati a condizioni differenti.

Non è neppure possibile dare una risposta alla domanda su chi approfitta dei prezzi in aumento e in che misura: prezzi più alti sui mercati *spot* giovano in primo luogo alle centrali idroelettriche in grado di produrre energia di punta. Circa il 45 per cento dell'energia elettrica dalla forza idrica è però prodotta da centrali ad acqua fluente che generano energia di banda e non energia di punta.

2.8 Aumento adeguato dell'aliquota massima del canone

Sulla scorta dei fatti precedentemente descritti, la Commissione ritiene a maggioranza che occorre compensare il rincaro per quanto riguarda il canone. Il potere d'acquisto dei canoni, che servono al finanziamento di compiti pubblici, è in tal modo mantenuto. L'aumento deve aver luogo in maniera scaglionata entro un determinato periodo e l'aliquota massima del canone dev'essere verificata nuovamente allo scadere di questo periodo ed adeguata eventualmente. La frequenza quinquennale proposta segnala un certo automatismo di questa compensazione. Riguardo alla frequenza, riveste un ruolo centrale l'entità del rincaro.

L'aumento a 110 CHF per chilowatt lordo ha luogo in due fasi. In una prima fase, a partire dal 1° gennaio 2010 l'aliquota massima del canone secondo la legislazione federale sarà aumentata dagli attuali 80 a 100 franchi per chilowatt lordo, dopodiché nella seconda fase, dal 1° gennaio 2015, sarà portato a 110 franchi.

Il rincaro, che si basa sull'indice nazionale dei prezzi al consumo, è del 12,5 per cento per il periodo dal maggio 1997 al giugno 2008. Nell'ipotesi di un'evoluzione lineare del rincaro, quest'ultimo sarebbe a metà del primo periodo (metà 2012) del 17 per cento, ciò che corrisponderebbe a un aumento dovuto al rincaro dell'aliquota massima del canone a 93,6 franchi. A metà del secondo periodo (metà 2017), il rincaro sarebbe, date le stesse ipotesi, del 22,7 per cento, ciò che corrisponderebbe a un aumento a 98,2 franchi.

Con l'adeguamento graduale dell'aliquota massima del canone a 100 e 110 franchi, il rincaro futuro atteso secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo è coperto e in pari tempo si tiene conto del fatto che, nei prossimi anni, ci si può basare

globalmente su prezzi crescenti dell'elettricità e in tal modo su un valore crescente della risorsa «acqua».

Prima dello scadere della seconda fase, il Consiglio federale presenterà all'Assemblea federale un progetto elaborato sul canone. A quel momento, si manifesteranno le ripercussioni della liberalizzazione del mercato dell'elettricità (eventualmente inclusa l'apertura del mercato ai piccoli clienti dal 2014) nonché della promozione delle piccole centrali elettriche per il tramite della remunerazione per l'immissione di energia a copertura dei costi.

2.9 Rinuncia al supplemento per capacità d'accumulazione

Nella discussione in merito alle centrali elettriche è evidenziato il particolare valore della centrale in termini di energia accumulabile e rapidamente regolabile. Secondo le indicazioni summenzionate, queste qualità riguardano unicamente circa la metà dell'energia prodotta in Svizzera dalla forza idrica. Le centrali ad acqua fluente non dispongono nella maggior parte dei casi di possibilità di regolazione degne di nota. Le centrali idroelettriche con serbatoio possono tuttavia raggiungere grazie a bacini d'accumulazione una certa separazione dei flussi d'acqua e del loro sfruttamento. Ciò vale anche per le centrali di pompaggio e turbinaggio misto.

L'argomento principale a favore dell'introduzione di un supplemento per capacità d'accumulazione risiede nel valore più alto della produzione di energia di punta, permessa dall'accumulazione. Tuttavia, negli ultimi anni non solo i prezzi dell'energia di punta sono saliti. Vi sono anche altri aspetti da considerare. Ad esempio, dall'inizio del 2005 la differenza media di prezzo fra baseload e peakload è rimasta costante al 20 per cento.

Per il valore della forza idrica accumulata non sono rilevanti solo i prezzi dell'energia di punta e di banda, ma anche i costi di produzione di impianti con serbatoio e di quelli ad acqua fluente. Gli impianti con serbatoio presentano circa il 35 per cento in più dei costi di produzione rispetto ad impianti ad acqua fluente.

L'aumento generale dei prezzi dell'elettricità, atteso nei prossimi anni, è già considerato nell'aumento dell'aliquota massima del canone da 80 a 110 franchi per chilowatt lordo, ciò che riguarda pure la forza idrica accumulata.

L'introduzione di un supplemento per capacità d'accumulazione provocherebbe una riformulazione fondamentale del canone sui diritti d'acqua. Nell'ambito di un adeguamento al potere d'acquisto non è possibile tener conto di questa circostanza. Di regola, il supplemento per capacità d'accumulazione non è nemmeno previsto nei contratti sulle concessioni. Inoltre, gli enti pubblici traggono profitto dagli elevati redditi dell'energia accumulata per il tramite dell'imposizione degli utili.

Pertanto si rinuncia nel momento attuale a un supplemento per capacità d'accumulazione.

2.10 Rinuncia a un'indicizzazione annua automatica dell'aliquota massima del canone

Un altro modello sarebbe l'adeguamento annuo automatico di un modello d'indice. I modelli d'indice sono stati discussi in Consiglio federale per la prima volta nel 1967 nell'ambito dell'aumento dell'aliquota massima del canone. La modifica dell'aliquota massima del canone va prevista e disciplinata nella legge. In tal modo non occorrerebbe più in futuro una revisione di legge, ma sarebbe possibile un adeguamento automatico del massimo al mutare della situazione economica.

Finora l'idea sovente discussa di un'indicizzazione annua automatica è fallita a causa della definizione di un simile indice. Quali fattori rilevanti e da considerare accanto all'indice del livello dei prezzi (p. es. IPC), sono stati menzionati in passato anche i salari, i costi di costruzione, gli interessi di capitale e i prezzi di vendita dell'energia.

Un'indicizzazione annua automatica dell'aliquota massima del canone basata sull'indice dei prezzi al consumo considera unilateralmente la prospettiva del concedente e non approfondisce la situazione economica delle centrali idroelettriche. Le ripercussioni dell'indicizzazione sui costi di produzione e sulla situazione economica dei gestori di centrali idroelettriche dipendono dagli aumenti di prezzo dei loro componenti di costi e dai prezzi di smercio conseguiti. Questi ultimi presentano per lo più un tasso di rincaro diverso dall'indice dei prezzi al consumo, che illustra il tasso di rincaro dei beni di consumo.

Un'alternativa sarebbe un cosiddetto indice di utile residuo, che non consideri unicamente l'indice dei prezzi ma anche un indice dei costi e un margine di utile residuo. L'indice dei costi potrebbe essere derivato dall'evoluzione del livello dei tassi d'interesse (costi di capitale) e dall'indice salariale (costi del lavoro). L'utile residuo si calcola dalla differenza fra il prezzo di mercato e i costi medi di produzione. Anche se questo approccio appare fattibile, necessita di numerose ipotesi la cui verifica sembra molto difficile. Come illustrato precedentemente, l'accertamento di un prezzo di mercato medio non è oggi possibile.

Un'ulteriore ipotesi riguarda la suddivisione dei costi in costi del lavoro e costi di capitale. La determinazione di queste grandezze sarebbe connessa a notevoli costi di transazione. Anche la deduzione di costi medi di produzione dell'elettricità rappresenta una sfida. Tutte queste grandezze possono variare ampiamente di caso in caso, cosicché né il concessionario né il concedente possono dirsi soddisfatti di tali valori medi.

A causa di simili difficoltà si rinuncia a un'indicizzazione dell'aliquota massima del canone. Il regime della remunerazione per l'utilizzazione della risorsa «acqua» viene mantenuto consapevolmente semplice.

L'aumento regolare proposto dell'aliquota massima del canone comporta un certo automatismo nella compensazione del rincaro.

3 Spiegazioni delle singole disposizioni

Art. 49 Emolumenti e canoni

Capoverso 1: la legge sulle forze idriche non si limita a disciplinare come sinora l'aliquota massima del canone applicabile, ma prevede d'ora in poi un adeguamento progressivo del massimo. Definisce al riguardo i periodi e gli intervalli.

Non sono colpite da questo aumento le centrali idroelettriche per le quali l'aumento del canone, comprese le tariffe applicabili al riguardo, sono stati negoziati nei dettagli fra il concedente e il concessionario. Simili accordi valgono come diritti acquisiti e sono parte integrante della legge; essi sono pertanto preminenti rispetto a prescrizioni federali e cantonali emanate successivamente.

Capoverso 1^{bis}: questo capoverso è nuovo. Il Consiglio federale è invitato a presentare tempestivamente all'Assemblea federale una proposta relativa all'aliquota massima del canone per il periodo che segue la scadenza del secondo periodo

(2015 - 2019).

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale

4.1.1 Sulla Confederazione

L'aumento dell'aliquota massima del canone si ripercuoterà finanziariamente sulle FFS, dal momento che queste ultime devono pagare il canone per le loro partecipazioni alle centrali idroelettriche. L'aumento dell'aliquota massima del canone da 80 a 110 franchi comporterà per le FFS maggiori costi del 2,6 per cento circa nel settore della trazione (corrente di trazione).

L'aumento sostanziale proposto dell'aliquota massima del canone non incide in alcun modo sulla perequazione finanziaria. Nel calcolare il potenziale di risorse nell'ambito della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) non sono considerate la disponibilità e l'utilizzazione di risorse naturali nei singoli Cantoni.

Per la Confederazione, la revisione non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale.

4.1.2 Sui Cantoni e sui Comuni

Le entrate dei Cantoni e dei Comuni aumentano di circa 150 milioni di franchi a seguito dell'aumento dell'aliquota massima del canone da 80 a 110 franchi (di 100 milioni di franchi dal 2010 e di ulteriori 50 milioni dal 2015). I maggiori costi imputabili alla revisione sono esigui, dato che Cantoni e Comuni devono adeguare unicamente le loro disposizioni d'esecuzione.

Per i Cantoni e i Comuni, la revisione non ha ripercussioni sull'effettivo del personale.

4.2 Diritti acquisiti

Nell'articolo 43 LUFi i diritti acquisiti sono descritti come segue:

Capoverso 1: la concessione conferisce al concessionario un diritto acquisito per l'utilizzazione del corso d'acqua in conformità dell'atto di conferimento.

Capoverso 2: il diritto di utilizzazione una volta conferito può essere revocato o ridotto solo per motivi legati al bene pubblico e contro un indennizzo integrale.

Secondo la perizia del professor Enrico Riva⁸, per diritti acquisiti s'intendono posizioni o autorizzazioni di privati nei confronti dello Stato che si fondano sul diritto pubblico, non privato, e richiedono una protezione qualificata da interventi statali. La protezione vale nei confronti di atti legislativi ed esecutivi dello Stato.

Se, nonostante un diritto acquisito, è possibile un aumento del canone, dipende in primo luogo dall'atto di conferimento della concessione e/o dalla legislazione cantonale in vigore al momento del conferimento. Qualora in uno o in un altro luogo o in entrambi sia previsto un disciplinamento *chiaro*, modifiche/aumenti futuri del

⁸ RIVA ENRICO, Wohlerworbene Rechte – Eigentum – Vertrauen. Dogmatische Grundlagen und Anwendungen auf die restwassersanierungen nach Art. 80 des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes, (*Diritti acquisiti – proprietà – fiducia. Basi dogmatiche e applicazioni ai risanamenti delle acque residue secondo l'art. 80 della legge federale sulla protezione delle acque [trad.]*) Berna 2007.

canone saranno possibili e dovranno essere sopportati anche dal concessionario. In tal caso, un aumento del canone non rappresenta una violazione di un diritto acquisito, rispettivamente il diritto acquisito non contempla la forma del canone.

Qualora non si dovesse menzionare *esplicitamente* la possibilità di variazione del canone, non sarebbero pressoché possibili aumenti durante il periodo della concessione.

4.3 Idoneità d'esecuzione

In passato, l'aliquota massima del canone è già stata ritoccata verso l'alto cinque volte. Al riguardo non si sono verificate gravi difficoltà d'esecuzione.

I beneficiari dei canoni possono decidere in linea di massima se intendono esaurire il tasso massimo fissato dalla legislazione federale per il canone. I pertinenti atti cantonali prescrivono tuttavia di regola che per il calcolo del canone occorre basarsi sul massimo federale. Con l'aumento del massimo, per questi atti cantonali è applicabile automaticamente il valore più alto. Alcuni Cantoni sono arrivati in passato ad aumentare il canone gradualmente fino alla tariffa massima.

Dal previsto aumento dell'aliquota massima del canone è toccata la gran parte delle centrali idroelettriche, la cui concessione prevede che il canone sia fissato dal concedente in base alle relative prescrizioni federali e cantonali. I contratti delle concessioni non devono essere adeguati di conseguenza.

Un disciplinamento d'eccezione vale per i canoni relativi alle centrali idroelettriche, che sfruttano la forza idrica di corsi d'acqua confinanti. In questi casi, lo Stato confinante può chiedere l'esecuzione di una procedura di concordato in merito alla tariffa del canone. Con il Land Baden-Württemberg esiste sino a fine 2004 un simile accordo che disciplina l'onere statale delle centrali idroelettriche sul Reno superiore.

4.4 Ripercussioni sui costi di produzione e sull'ulteriore sviluppo della forza idrica svizzera

I canoni ammontano attualmente in media a 1,2 centesimi per chilowattora dei costi di produzione delle centrali idroelettriche. Con l'innalzamento del primo livello, da 80 a 100 franchi per chilowatt lordo, questa parte ai costi aumenta a 1,5 centesimi al chilowattora.

Il secondo livello comporta un aumento a 1,65 centesimi per chilowattora. Secondo le possibilità contrattuali questi rialzi dei costi saranno riversati integralmente o parzialmente sui consumatori di elettricità. Con questi due aumenti, la quota del canone ai costi di produzione si muoverà in media fra il 20 e il 30 per cento in funzione del tipo di centrale (attualmente fra il 15 e il 25 per cento). In caso di risanamenti e nuove costruzioni questa quota tende ad essere inferiore. Si può presumere che gli aumenti previsti non pregiudicheranno gli obiettivi di potenziamento fissati nella legge sull'energia (vedi capitolo 2.5), né l'ulteriore sviluppo dell'utilizzazione della forza idrica svizzera. E questo anche alla luce del promovimento generale delle energie rinnovabili, in particolare della remunerazione per l'immissione di energia a copertura dei costi, che anche per la forza idrica fino a 10 MW rappresenta uno strumento adeguato.

5 Relazione con il diritto europeo

Il diritto di aumentare le tasse per l'utilizzazione della forza idrica spetta ai Cantoni per Costituzione. Entro i limiti della legislazione federale essi possono decidere liberamente le modalità di queste tasse, di cui fa pure parte il canone (cfr. art. 76 cpv. 4 Cost.). L'esercizio di questo diritto derivante dalla sovranità non è toccato dalla normativa europea, cosicché l'aumento del canone idrico per le centrali idroelettriche svizzere ha luogo esclusivamente secondo le pertinenti prescrizioni federali e cantonali.

Per le centrali al confine, la concessione fissata di comune accordo crea una relazione comunitaria fondata sul diritto in materia di vicinato con la conseguenza che nessuno degli Stati confinanti coinvolti è autorizzato ad adottare unilateralmente provvedimenti che cambino la situazione del concessionario senza che l'altro Stato vi acconsenta. In simili casi, non è quindi nell'interesse della Svizzera aumentare unilateralmente il canone. Una nuova determinazione dell'ammontare del canone necessita preliminarmente di un accordo con lo Stato confinante. Il fatto che nell'utilizzazione di corsi d'acqua internazionali occorra applicare una compensazione equa ed economica fra gli Stati partecipanti è riconosciuto attualmente come diritto consuetudinario, indipendentemente dal vigente diritto UE. L'ultima frase dell'articolo 49 capoverso 1 LUF1 ha pertanto solo un'importanza declamatoria.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

La modifica di legge proposta si fonda sull'articolo 76 capoverso 4 della Costituzione federale, che autorizza la Confederazione a fissare limiti entro i quali i Cantoni possono imporre tasse ai gestori di impianti idroelettrici. I Cantoni dispongono delle risorse idriche.

Questa disposizione costituzionale rappresenta una sufficiente base per l'emanazione delle prescrizioni di legge proposte.

6.2 Delega della facoltà di legiferare

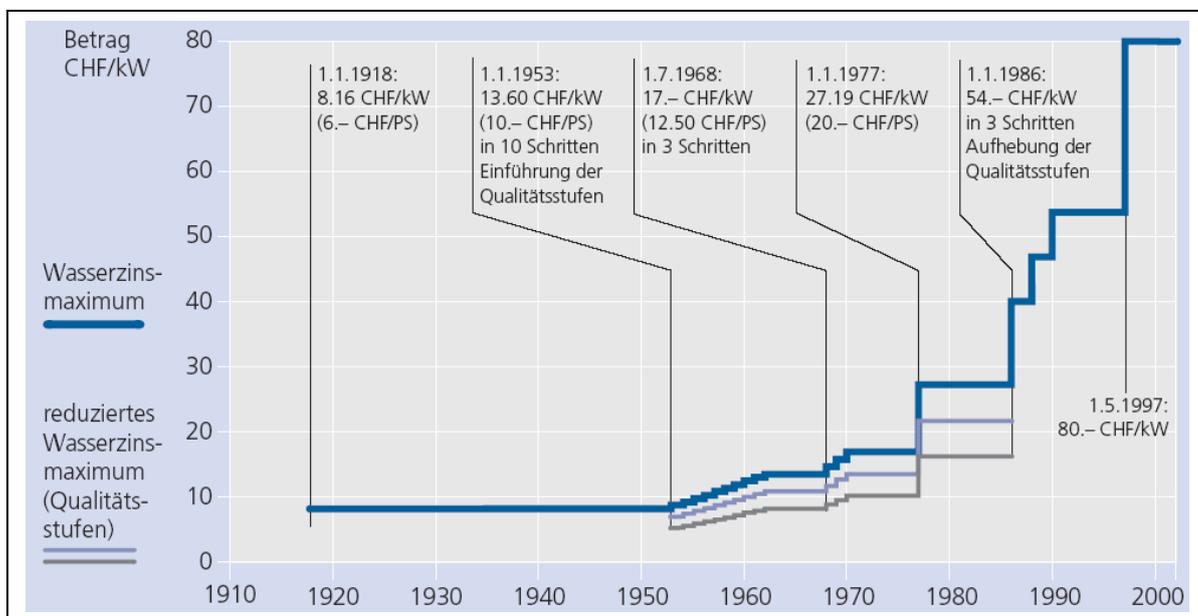
La presente modifica di legge non introduce alcuna norma di delega per la promulgazione di un'ordinanza in rappresentanza della legge.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 22 capoverso 1 LParl, l'Assemblea federale emana tutte le norme legislative importanti in forma di legge federale.

Evoluzione dell'aliquota massima del canone

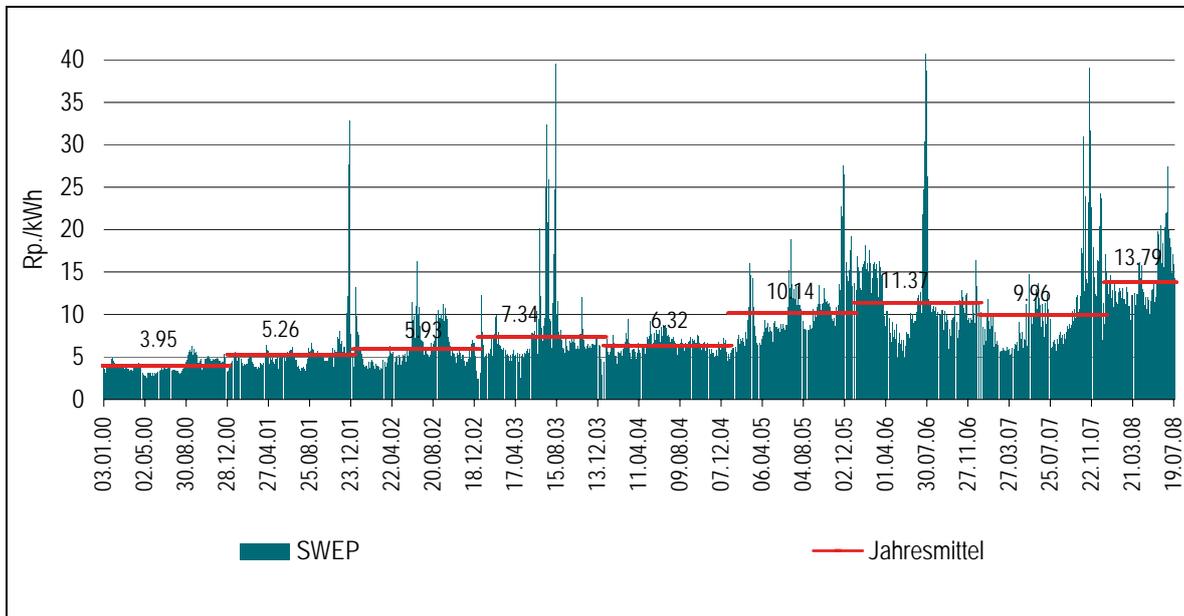
Evoluzione dell'aliquota massima nominale del canone in CHF per chilowatt lordo. Tassi differenziati secondo gradi di qualità (durata annua di utilizzazione) fra il 1953 e il 1985.



(Fonte: Ufficio federale delle acque e della geologia 2002)

Evoluzione dei prezzi SWEP 2000-2008

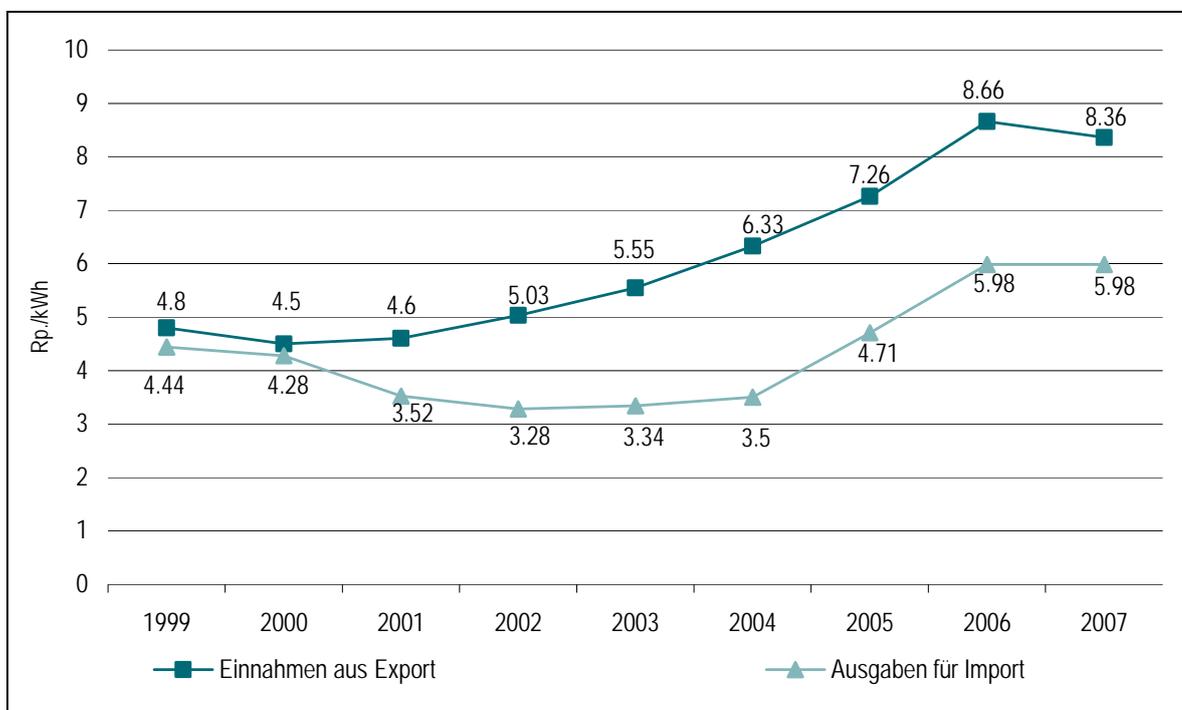
Evoluzione dei prezzi dello SWEP 2000-2008 in centesimi per chilowattora e valori medi annui



(Fonte: secondo la Società elettrica Laufenburg SA 2008)

Entrate medie da esportazioni di elettricità ed uscite per importazioni di elettricità

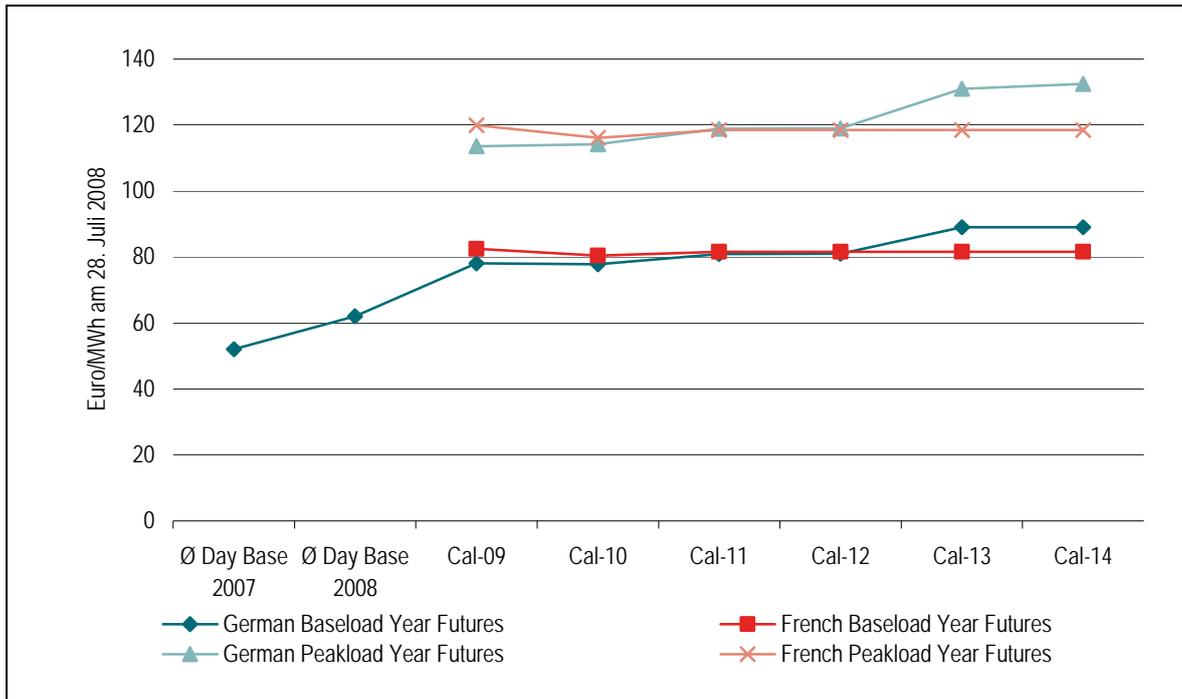
Evoluzione dei prezzi ottenuti e pagati in media per le esportazioni e le importazioni



(Fonte: Ufficio federale dell'energia, Statistica dell'elettricità 2007)

Evoluzione futura e attesa dei prezzi sulla base di Year Futures

Corso dei Year Futures tedeschi e francesi il 28 luglio 2008. Primo giorno di fornitura di un Cal-09 (Cal-14) è il 1° gennaio 2009 (1° gennaio 2014) e l'ultimo giorno di fornitura il 31 dicembre 2009 (31 dicembre 2014). A scopo comparativo è indicato ancora il corso medio del Phelix Day Base 2007 e il 2008.



(Fonte: EEX 2008)