

Foglio Federale

Berna, 22 giugno 1967

Anno L

Volume I

N° 25

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

9712

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente una modificazione parziale della legge sull'utilizzazione delle forze idrauliche

(Del 5 giugno 1967)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Abbiamo l'onore di sottoporvi un progetto di legge destinato a modificare la legge del 22 dicembre 1916/20 giugno 1952 (CS 4, 739; RU 1952, 1043 - A X A 1), sull'utilizzazione delle forze idrauliche, allo scopo d'adattarne le prestazioni, previste all'articolo 49, all'attuale situazione.

I. Genesi del progetto

Il Consigliere nazionale, on. Joseph Diethelm, deponendo, il 21 giugno 1963, un postulato invitante il Consiglio federale ad adattare al rincaro verificatosi dal 1952, il canone annuo massimo di franchi 10 per cavallo lordo (75 chilogrammetri al secondo) previsto dall'articolo 49, capoverso 1, della legge federale sull'utilizzazione delle forze idrauliche. Secondo il postulato, il nuovo testo dell'art. 49 avrebbe pure dovuto definire gli indici di calcolo dei canoni futuri. Il postulato sollecitava, infine, il Consiglio federale a sostenere energicamente gli sforzi dei Cantoni miranti ad avvicinare, alle aliquote minime previste dalla legge federale, i canoni pagati dalle officine

idroelettriche in proprietà o in partecipazione parzionaria di enti in regia federale (Ferrovie federali svizzere).

Il Consigliere nazionale on. Diethelm ha esposto, nella seduta del 15 dicembre 1964, i motivi che lo hanno spinto a presentare il postulato.

Nella sua risposta, data il giorno stesso, il rappresentante del Consiglio federale dichiarava che quest'ultimo era disposto ad esaminare l'opportunità d'un aumento delle aliquote massime dei canoni idrici. Invece, e per ragioni di principio, il Consiglio federale non poteva prendere in considerazione l'introduzione di indici per il calcolo dei canoni futuri. Per quanto riguarda l'intervento previsto dal postulato, presso le Ferrovie federali svizzere, esso non lo reputava come necessario. Con queste riserve, il Consiglio federale accettava il postulato Diethelm. Infine, e senza discussione, il Consiglio nazionale adottava il postulato tenendo conto delle riserve sopra menzionate.

Il 20 giugno 1966, l'on. Paul de Courten, Consigliere nazionale, deponeva un altro postulato invitante il Consiglio federale a proporre alle Camere una revisione dell'articolo 14 della stessa legge sull'utilizzazione delle forze idrauliche del 22 dicembre 1916/20 giugno 1952. Secondo questo postulato, l'indennità di franchi 3 per cavallo lordo, dovuta, in virtù di quell'articolo, dalla Confederazione ai Cantoni sul cui territorio essa sfrutta delle forze idriche, dev'essere modificata tenendo conto dell'attuale valore del franco e in modo da compensare, più equamente, la perdita d'imposte cantonali, comunali ed altre.

Questo postulato è stato adottato il 22 settembre 1966. Considerato come il medesimo si riferisca alla stessa legge cui rinvia il postulato Diethelm, abbiamo creduto opportuno analizzarli congiuntamente ed in un unico messaggio.

II. Adeguamento dei canoni annui

1. *Fondamento costituzionale*

La Costituzione reca (art. 24 *bis*, n. 5) il principio giusta il quale le tasse e i canoni da pagarsi per l'uso delle forze idrauliche appartengono ai Cantoni o agli aventi diritto secondo la legislazione cantonale. Sarebbe però sommamente sconsigliabile lasciare ai Cantoni piena latitudine nel determinare quelle prestazioni, onde il numero 6 del predetto articolo passa a tracciare alcuni limiti.

Con ciò il costituente manifestamente cercava di porre in consonanza gli interessi fiscali dei Cantoni con il dovere della Confederazione di promuovere l'utilizzazione di questa grande risorsa nazionale, provvedendo a tenere quanto possibile modico il prezzo del suo principale derivato e cioè dell'energia elettrica; i vantaggi delle forze idrauliche devono infatti poter operare come incentivo dell'attività economica generale e non essere steri-

lizzati da un onere fiscale eccessivo posto sulle officine idroelettriche (cfr. Burckhardt, *Kommentar der schw. BV*, ed. III, pag. 175 e 179).

In conformità a tale indirizzo, la legge sull'utilizzazione delle forze idrauliche stabili nel suo articolo 49 (versione originale) che il canone annuo non potesse superare i 6 franchi per cavallo lordo, ovvero per unità di produzione.

2. *La revisione del 1952*

L'articolo 49, qui innanzi citato, fu poi riveduto, il 20 giugno 1952, nel senso che i canoni massimi furono portati al limite di 10 fr. per cavallo lordo, con la riserva che il Consiglio federale dovesse però parzialmente ridurli fino a 6 franchi a seconda della durata dei deflussi utilizzabili. Contrariamente alla regolamentazione anteriore al 1952, l'aliquota massima per cavallo lordo non è dunque più la medesima per tutte le imprese, ma dipende dal genere di forze idrauliche utilizzabili in ognuna di esse. Inoltre, le prescrizioni rivedute non sono state applicate immediatamente per i diritti esistenti, bensì dopo un periodo transitorio di 9 anni, durante il quale l'aliquota massima applicabile è stata di 6 franchi per cavallo lordo, aumentata in seguito, di anno in anno, del decimo dello scarto fra la nuova aliquota — differente per ogni impresa — e quella vecchia.

Con decreto del Consiglio federale del 30 dicembre 1953, retroattivo al 1° gennaio 1953, il regolamento del 1918, sul calcolo dei canoni, è stato modificato conformemente al nuovo tenore dell'articolo 49 della legge, come pure alle direttive che il rappresentante del Consiglio federale ed i relatori delle Commissioni avevano, durante le deliberazioni parlamentari, unanimemente considerato quali principi basilari del nuovo regolamento.

Le direttive erano:

- a. la media delle aliquote massime deve essere, per l'insieme delle imprese, di circa 9 franchi per cavallo lordo;
- b. salvo eccezioni, l'aliquota massima del canone per impresa non deve essere inferiore a franchi 8 per cavallo lordo;
- c. nell'intento di favorire la costruzione di centrali con bacino d'accumulazione, l'aliquota per quest'ultime, dovrà essere tenuta relativamente bassa;
- d. la regolarità interannuale dei deflussi dovuta alla presenza di ghiacciai è un fattore favorevole che permetterà d'ottenere delle aliquote massime assai elevate per le forze idriche dei Cantoni di montagna.

Poichè questi principi hanno fornito la base del decreto applicativo del 30 dicembre 1953 e poichè il periodo transitorio di 9 anni è scaduto il 1° gennaio 1962, possiamo affermare che essi caratterizzano l'attuale ordinamento sul piano federale.

3. Evoluzione dal 1952

Il diritto federale, lasciando ai Cantoni il compito di determinare, nel quadro della loro competenza e nei limiti della regolamentazione federale, l'ammontare dei canoni per le concessioni accordate, ha fatto sì che le prescrizioni in materia risultassero alquanto divergenti fra di esse. I Cantoni hanno, in effetti, potuto fissare, in modo autonomo, l'aliquota ed il sistema di calcolo dei canoni, sempre che il valore rapportato all'unità di potenza non sorpassi il massimo previsto dalle prescrizioni federali. Nel diritto cantonale troviamo, quindi, tutta una gamma di disposizioni che vanno da quelle determinanti, in linea generale, le aliquote ed i metodi di calcolo applicabili ad ogni particolare tipo di forze idriche, fino a quelle che lasciano all'autorità concedente il compito di determinare, per ogni concessione, il montante del canone.

Nel nostro messaggio del 13 novembre 1951 relativo alla modificazione della legge sull'utilizzazione delle forze idrauliche, abbiamo stimato a 7 milioni di franchi l'importo dei canoni pagati, nel 1949, dalle imprese idroelettriche che assicurano l'approvvigionamento del paese, il che rappresenta un po' più dell'1,5% delle entrate totali dell'insieme di queste imprese. L'onere corrispondente per kWh prodotto risultava, in media, di 0,09 centesimi, mentre se si fosse generalmente applicata l'aliquota massima di 6 franchi, l'onere si sarebbe elevato a 0,12 ct il kWh, ammettendo che un cavallo lordo equivalga in media a 5000 kWh annui. L'aliquota media effettiva, per cavallo lordo, era quindi di circa franchi 4.50.

Un'inchiesta relativa ai canoni incassati nel 1964, effettuata nel 1965 presso i Cantoni, ha stabilito che l'ammontare complessivo era di 32,8 milioni di franchi. I canoni corrispondevano sensibilmente alla produzione dell'anno idrologico 1962/63. In quell'anno la produzione dell'insieme delle imprese idroelettriche svizzere è stata di 21,7 miliardi di kWh, donde si può inferire un costo medio di 0,15 centesimi per kWh ovvero una aliquota media di franchi 7,50 per cavallo lordo.

Orbene, questa aliquota media rimaneva ancora ben lungi da quei 9 franchi consentiti dall'utilizzazione integrale di tutte le possibilità offerte dal vigente ordinamento federale. Tale scarto è dovuto:

- a. al fatto che la revisione del 1952, garantendo espressamente i diritti acquisiti, è rimasta inoperante sulle concessioni prive, di per se stesse o per rinvio alla legislazione cantonale, della riserva concernente la possibilità di adattamento del canone originario;
- b. al fatto che diversi Cantoni non hanno ancora modificato la loro legislazione o l'hanno fatto senza utilizzare pienamente le possibilità loro offerte dalla regolamentazione federale.

Notiamo ancora che, secondo le statistiche dell'ufficio federale dell'economia energetica, le entrate totali delle imprese produttrici di energia elettrica, che forniscono ai terzi, erano, nel 1963, di 1181 milioni di franchi mentre l'ammontare dei canoni percepiti l'anno dopo è stato di 32,8 milioni di franchi. Visto che la produzione di dette imprese rappresenta circa l'85 per cento della produzione nazionale, si può calcolare, approssimativamente, che il montante totale dei canoni da esse dovuto sia stato di $32,8 \times 0,85 = 27,8$ milioni di franchi, il che rappresenta circa il 2,85 per cento delle loro entrate totali. Inoltre, se si considera che la media dei canoni dovuti dalle società ferroviarie, che producono esse stesse la loro energia, è di poco inferiore a quella di tutte le imprese, si può dedurre che la percentuale in questione fosse circa del 2,5 per cento. Ora, come abbiamo già detto, l'aliquota corrispondente, per il 1949, risultava solo di poco superiore all'1,5 per cento.

4. Nuovo adattamento delle aliquote massime dei canoni

È cosa nota che il valore della moneta ha subito una notevole flessione dal 1952, mentre correlativamente l'indice nazionale dei prezzi al consumo è venuto fortemente aumentando. Per quanto riguarda gli indici dei costi edilizi, notiamo un aumento ancor più sensibile (invero rallentatosi alquanto in seguito) donde un accrescimento spiccato degli oneri per i lavori pubblici, cantonali e comunali, in particolar modo per quelli attenenti alla correzione dei corsi d'acqua e ai risanamenti.

Di fronte a questa situazione, sembra giusto consentire un adeguamento dei canoni, tanto più in quanto essi vanno considerati come indennità dovute alle comunità che hanno messo a disposizione le loro forze idriche, e non come imposta vera e propria. Appare dunque giustificato aumentare all'uopo le aliquote legali massime. Si pensi poi che già la revisione del 1952 era rimasta ben al di sotto del rincaro generale riscontrato a contare dal 1916. Infine si ponga mente al fatto che le conseguenze d'un aumento dei canoni tornerebbero particolarmente favorevoli alle zone di montagna: infatti, sui 32,8 milioni di franchi di canoni incassati nel 1964, la maggior parte ha beneficiato ai Cantoni del Vallese (9 milioni di franchi), dei Grigioni (6 milioni), del Ticino (3,3 milioni) e di Uri (1,8 milioni). Tutte queste constatazioni mostrano che l'aumento è invero giustificato.

D'altro canto, è opportuno segnalare anche gli argomenti che militano contro un rincaro troppo netto dei canoni. Avantutto, come abbiamo già indicato, l'aliquota media dei canoni era di franchi 7,50 circa per cavallo lordo nel 1963; attualmente essa non dovrebbe essere di molto superiore. Rimane quindi, al limite dei 9 franchi, un margine non indifferente che dovrebbe pur essere utilizzato prima di procedere a modificare l'ordinamento federale. Ma va osservato che questo margine è soggetto a variazioni e che, per un certo numero di imprese, si è già giunti alla saturazione. Inoltre, se la

situazione attuale delle imprese è ancora florida, non bisogna dimenticare che i loro oneri sono in costante aumento, non solo in valore assoluto, ma pure in valore relativo. Secondo le statistiche dell'ufficio federale dell'economia energetica, il prezzo medio di vendita dell'energia, erogata dalle imprese che forniscono a terzi, è aumentato da 6,5 centesimi il kWh nel 1952 a 7,4 centesimi il kWh nel 1964 (aumento del 13,8 per cento), mentre, per il medesimo periodo, gli oneri di dette imprese in imposte e canoni sono aumentati da 0,278 centesimi il kWh (media degli anni 1950 e 1951) a 0,367 (media degli anni 1963, 1964 e 1965), il che rappresenta un aumento del 32 per cento.

Le imposte ed i canoni ci appaiono come un onere ancora più gravoso se vengono comparati agli utili distribuiti dalle imprese: infatti, se nel 1950 l'ammontare dei primi rappresentava solo il 28 per cento dei secondi, nel 1965 esso si elevava già al 47,1 per cento. Quale contropartita, i versamenti a casse pubbliche, cioè il montante versato dalle imprese produttrici d'energia elettrica appartenenti ad enti pubblici (Cantone, Comune) a queste stesse comunità, si sono fortemente ridotti, passando dal 15,4 per cento degli introiti globali di tutte le aziende fornitrici, nel 1952, al 10,5 per cento, nel 1965.

Bisogna inoltre considerare che il costo di produzione dell'energia elettrica nelle nuove imprese è assai elevato: la causa ne va ricercata nell'aumento del costo delle costruzioni e dei tassi d'interesse. Ora, questa energia, rappresenta una porzione sempre più grande della produzione totale. Se finora, malgrado questi fattori sfavorevoli ed il rincaro generale, le tariffe di vendita dell'energia elettrica praticate al consumo non hanno subito che rialzi di poco conto, lo dobbiamo principalmente all'esistenza di una forte proporzione di vecchie fabbriche costruite a basso prezzo e fortemente ammortizzate.

Che dire di questa situazione? Per fare il punto, è senza dubbio cosa utile considerare le possibili ripercussioni sui prezzi di vendita dell'energia e sulla costruzione di nuovi impianti. Ebbene, sotto questi due aspetti, non sembra che un aumento fatto entro limiti ragionevoli possa avere gravi conseguenze. Infatti, l'aumento del costo di produzione che ne risulterebbe (contrariamente a quanto avvenne con lo scatto del tasso d'interesse o, un tempo, con l'impennata dei costi edilizi) non dovrebbe avere se non una influenza molto diluita nonchè contenuta in limiti modesti, visto che l'adattamento al massimo dei canoni influirebbe ben lievemente sui costi annui. Infine, delle ripercussioni sfavorevoli sullo sfruttamento di nuove forze idriche non dovrebbero direttamente originarsi da una revisione dell'ordinamento federale in quanto quest'ultimo fissa soltanto i massimi ammissibili, lasciando piena libertà ai Cantoni ed ai Comuni di stabilire dei canoni tali da non dissuadere gli interessati dallo sfruttare le risorse idriche ancora disponibili.

Una consultazione fatta presso le direzioni cantonali dei lavori pubblici ha messo in evidenza come la maggioranza sia favorevole ad un ragionevole aumento delle attuali aliquote massime. L'unione delle centrali idroelettriche, l'associazione nazionale per lo sfruttamento delle acque e le Ferrovie federali si sono invece dichiarate contrarie ad ogni modifica dell'attuale legislazione. La sezione per l'utilizzazione delle forze idriche della commissione federale dell'economia idrica e energetica ha ammesso, a debole maggioranza, che un aumento di circa il 10 per cento delle attuali aliquote massime poteva essere presa in considerazione allo scopo d'aiutare le zone di montagna.

In definitiva, siamo giunti alla conclusione che un aumento del 25 per cento delle attuali aliquote massime dei canoni, come è indicato nell'annesso progetto di legge, è tanto più auspicabile in quanto esso si tradurrebbe in un rincaro massimo del cavallo lordo di fr. 2,50, pari a 0,05 ct. per kWh.

D'altronde, e come fu già il caso al momento della revisione del 1952, noi proponiamo che questo aumento venga attuato in fasi gradualmente in ragione di cinque aumenti parziali del 5 per cento ciascuno, intervallati di un anno. Questa misura precauzionale eviterà un accrescimento troppo brusco degli oneri che le imprese fornitrici di energia elettrica interessate sopportano a titolo di canone; il differimento del pieno effetto dell'aumento proposto, verrebbe così a contribuire alla lotta contro il rincaro generale.

5. Indicizzazione dei canoni

L'indicizzazione sembrerebbe costituire, a prima vista, una soluzione seducente, in quanto tale metodo permette un automatico adattamento dell'aliquota massima dei canoni ad ogni mutazione delle condizioni economiche, senza dover continuamente ricorrere ad iterate modifiche della legge federale. Tuttavia la scelta d'un indice è una questione delicata assai poichè esso dovrà tenere conto di molti fattori, come i salari, i costi edilizi, il saggio d'interesse, il prezzo di vendita dell'energia elettrica ecc., e tutto questo in proporzioni difficilmente calcolabili con equità. Inoltre, l'introduzione di questa clausola costituirebbe un pericoloso precedente, per di più risuonante, sulle labbra del legislatore, quasi quale ammissione ufficiale della possibilità di un'ulteriore flessione del valore della nostra moneta.

Già, in altre occasioni ci siamo rifiutati, per principio, di stabilire degli indici, ed anche ora siamo dell'avviso che non sia il caso d'abbandonare questa consuetudine per i tassi massimi dei canoni.

6. Canoni versati dalle Ferrovie federali svizzere

Nel suo postulato, il Consigliere nazionale on. Diethelm, chiedeva al Consiglio federale, di sostenere energicamente gli sforzi intrapresi dai Can-

toni allo scopo di avvicinare, alle aliquote massime fissate dalla legge federale, il montante dei canoni delle officine idroelettriche in proprietà o partecipazione parzionaria di enti in regia federale.

È da notare che, fra le imprese in regia della Confederazione, solo le Ferrovie federali svizzere hanno importanti centrali elettriche, sia in qualità di unici proprietari, sia sotto forma di partecipazione con altre imprese pubbliche o private.

Secondo le loro indicazioni, il totale dei canoni versati nel 1966 si eleva a 1,87 milioni di franchi, il che corrisponde ad una aliquota media ponderata di franchi 6,62 per cavallo lordo. Trattasi dunque effettivamente d'una aliquota media inferiore a quella pagata dall'insieme delle officine elettriche, la quale, come già abbiamo visto, è di circa franchi 7,50. La differenza fra le due è relativamente debole, ed è dovuta, senza dubbio, al fatto che le ferrovie federali svizzere posseggono un numero abbastanza elevato di officine idroelettriche costruite in virtù di antiche concessioni, date in periodi in cui le aliquote dei canoni, correntemente in uso, erano poco elevate.

Nel corso degli anni — e specialmente in questi ultimi — si è notato un certo adeguamento delle vecchie aliquote a quelle più recenti, operato particolarmente allorchè si è proceduto a modificare o a prolungare i diritti di sfruttamento preesistenti. Notiamo ancora che questa evoluzione continua tuttora. Ci sono dunque fondati motivi per supporre che, nel corso degli anni a venire, l'aliquota media dei canoni versati dalle Ferrovie federali svizzere si avvicinerà sempre più a quella pagata dagli altri concessionari di forze idroelettriche.

Siamo dunque dell'avviso che, per raggiungere lo scopo voluto dal Consigliere nazionale on. Diethelm, un nostro intervento presso le Ferrovie federali non sia strettamente necessario. Infatti, esso non farebbe se non accelerare di poco un'irreversibile evoluzione già in corso. Inoltre, un tale intervento non sembra auspicabile se si tien conto degli oneri sempre crescenti delle Ferrovie federali e del loro statuto (legge sulle FFS del 23 giugno 1944) il quale prescrive un'amministrazione conforme ai principi di una sana economia, il che, nella presente questione, vieta all'azienda di rinunciare ai diritti acquisiti.

III. Aumento dell'indennità per perdita d'imposta

I. Situazione attuale

Innanzitutto, l'entrata in vigore, il 1° gennaio 1918, della legge federale del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche, i Cantoni, i distretti, i Comuni e le corporazioni, cioè gli enti legittimati a disporre delle

forze idriche, potevano opporsi alla loro utilizzazione da parte della Confederazione. Il legislatore del 1916 fu del parere che fosse il caso di modificare la situazione: bisognava infatti conferire alla Confederazione ed alle sue istituzioni il diritto di ricorrere alle forze idriche di cui avessero potuto abbisognare. Tale principio viene enunciato dagli articoli 12 e 20 della legge.

D'altro canto, la Confederazione e le sue istituzioni sono sempre state esonerate dal pagamento di ogni forma d'imposta cantonale e comunale. Ne deriva che la richiesta di una fonte d'energia idrica da parte della Confederazione rappresenta una perdita di imposta per i Cantoni ed i Comuni interessati. Al momento dell'elaborazione della legge sull'utilizzazione delle forze idrauliche questa situazione fu oggetto di lunghe deliberazioni alle Camere. Poco mancò, anzi, che si concludesse con un nulla di fatto. Fu così che il Consiglio federale propose un compromesso che venne accettato dal parlamento. Si tratta degli articoli 14 e 20 della legge: il principio dell'esenzione dall'imposta è mantenuto ma con il correttivo di concedere, per la perdita fiscale subita dai Cantoni, dai Comuni o da altri enti, una certa compensazione, fissata poi a un franco per cavallo lordo. Questa indennità si applica dunque, per ogni officina, allo stesso numero di unità di potenza facente stato per il calcolo dei canoni, determinato conformemente all'articolo 51 della legge nonché giusta il regolamento del 12 febbraio 1918/30 dicembre 1953 concernente il calcolo dei canoni d'acqua.

La legge federale del 20 giugno 1952, modificante quella del 1916, ha portato l'indennità a 3 franchi per cavallo lordo. Inoltre, da un certo numero di anni ormai, le Ferrovie federali versano questa somma per tutte le forze che utilizzano, senza riguardo alla data ed al modo d'acquisizione della fonte energetica (concessione federale, cantonale, comunale ecc.) nè alla natura del rapporto con l'officina stessa (diritto di proprietà piena o di partecipazione, ecc.).

Ed è così che attualmente esse pagano, a titolo di indennità per perdita di imposte, una somma totale dell'ordine di 850 000 franchi all'anno ai Cantoni di Uri, Svitto, Grigioni, Argovia, Ticino e Vallese. Nel 1950, quando esse si attenevano strettamente ai termini della legge, il montante delle indennità era di soli 92 000 franchi.

2. Nuovi aumenti dell'indennità

Il postulato de Courten, del 20 giugno 1966, propugna una nuova revisione degli articoli 14 e 20 della legge, al fine di tener conto dell'evoluzione avvenuta dal 1952.

Per giudicare se una simile revisione sia opportuna, è necessario conoscere, per cominciare, il montante delle imposte — cantonali, comunali e

altre — che, in quel momento, le Ferrovie federali avrebbero dovuto pagare se non avessero goduto della franchigia fiscale. Questi calcoli sono stati effettuati dall'amministrazione federale delle contribuzioni e dai servizi di tassazione dei Cantoni interessati. Per quel che concerne l'amministrazione federale, essa ha ammesso per tutti i casi i principi applicabili alle officine in partecipazione, trattando così come parzionarie anche le officine in proprietà esclusiva delle Ferrovie federali: parificazione peraltro ammissibile, in quanto il titolo di proprietà non incide sulla produzione o l'utilizzazione dell'energia. I principi di tassazione delle officine parzionarie sono a loro volta stati confermati nel 1956 da due sentenze del Tribunale federale nei dissensi tra il Cantone di Svitto e l'officina dell'Etzel e tra l'amministrazione federale delle contribuzioni e le officine idroelettriche dell'Oberhasli.

Sulla base di questi assodati principi, integrati invero con qualche ipotesi di minima importanza, l'amministrazione federale delle contribuzioni ha calcolato che la franchigia fiscale di cui godono le Ferrovie federali rappresenta una perdita totale dell'ordine di 1 775 000 franchi per i Cantoni e i Comuni entranti in linea di conto. Ciò corrisponde, rispetto alla potenza imputabile di 282 000 cavalli, a una perdita fiscale media di franchi 6,30 per cavallo lordo.

Dietro richiesta dell'ufficio federale dell'economia idrica, i servizi di tassazione dei Cantoni interessati hanno pure effettuato calcoli analoghi. Ne è risultato che per quanto concerne le officine in partecipazione, gli ammontari calcolati coincidono generalmente con quelli determinati dall'amministrazione federale delle contribuzioni, dato che, come quest'ultima, si sono potuti fondare sulla tassazione effettiva degli associati delle Ferrovie federali in queste officine. Per quel che riguarda i montanti delle imposte attenenti alle officine in proprietà esclusiva delle Ferrovie federali, anche i servizi cantonali hanno applicato il modo di tassazione generalmente valevole per le officine in partecipazione, come ha fatto appunto l'amministrazione federale delle contribuzioni, ottenendone tuttavia cifre talora divergenti; le differenze sono però dovute alla diversità delle stime di certi elementi dell'imposizione fiscale.

Studiandosi la revisione del 1952, era stata assunta, in base ai calcoli dei soli servizi cantonali di tassazione, una perdita d'imposta dell'ordine di franchi 9.50 per cavallo lordo, e da tale perdita s'era tratto argomento per giustificare un aumento dell'indennità da 1 a 3 franchi (messaggio del 13 novembre 1951). Orbene, come si può ora spiegare la discrepanza di quell'ammontare di franchi 9.50 rispetto a questo di franchi 6.30, risultante dai calcoli attuali qui innanzi richiamati?

Innanzitutto bisogna considerare che il vecchio ammontare medio di franchi 9.50 era realmente troppo elevato. Effettivamente, in mancanza di dati precisi concernenti gli elementi imponibili e viste le incertezze regnanti

allora quanto al modo di tassazione di questo genere di officine, i servizi cantonali potevano aver avuto la tendenza ad assumere cifre alquanto favorevoli per le finanze dei loro Cantoni e dei loro Comuni. Così, in certi casi, il calcolo dei benefici era fondato sul valore della produzione; altrove il montante delle imposte era stato calcolato analogicamente a quello riscosso sulle imprese del settore privato che vendevano la loro produzione ai terzi. D'altronde non essendo ancora operanti le due sentenze soprammentionate, i Cantoni potevano ritenere il loro modo di tassazione come pienamente giustificato.

In realtà, l'imponibile delle officine in questione e le relative disposizioni legali, aliquote comprese, sono rimasti pressochè invariati dal 1952. Si deve inferirne che la perdita vera d'imposta, subita dai Cantoni, non doveva nemmeno allora scostarsi troppo dall'ammontare medio oggi stabilito in franchi 6.30.

Comunque sia, emerge da questo primo esame fattuale che un aumento dell'indennità per perdita d'imposte non potrebbe essere fondato su un aumento di detto montante dal 1952 ad oggi.

In seguito abbiamo esaminato se, malgrado questa prima constatazione, non fosse il caso di dar seguito lo stesso al postulato de Courten, considerando la situazione in un altro modo, ricercando cioè quale *percentuale* della perdita fiscale effettiva venga risarcita dall'indennità data in virtù dell'articolo 14 della legge federale.

Le imposte che le FFS avrebbero dovuto pagare nel 1916, se non ne avessero avuto l'esenzione, sarebbero state — secondo calcoli approssimativi effettuati dai vari servizi cantonali di tassazione nel 1950/51 — di circa franchi 4,50 per cavallo lordo (messaggio del 13 nov. 1951). L'indennità per perdita d'imposta, stabilita per legge, in quello stesso 1916, a 1 franco per cavallo lordo, doveva dunque rappresentare, in media, il 22,2% della perdita.

La revisione del 1952 ha portato l'indennità a 3 franchi per cavallo lordo; rapportata alla perdita fiscale, dai Cantoni, come vedemmo, sopravvalutata in franchi 9.50, detta indennità veniva a coprirne il 31,5 per cento. In effetti, ancora a tutt'oggi, la perdita effettiva media si aggira però solo sui franchi 6.30, cosicchè detta indennità di 3 franchi ne copre addirittura quasi la metà. È bensì vero che quei franchi 6.30 non sono comprensivi nè di talune perdite indirette connesse a prestazioni complete (energia gratuita o ribassata, ristorni, ecc.), peraltro forse assai esigue quanto alle Ferrovie federali, nè dell'esonero d'imposta per la difesa nazionale quanto alle officine appartenenti interamente alle Ferrovie federali (con la conseguente perdita del ristorno), nondimeno l'indennità di franchi 3 per cavallo lordo costituisce pur sempre una compensazione all'incirca del 50 per cento superiore a quelle ammesse allorchè la legge fu promulgata nel 1916 (in cui era del 22,2%) e poi riveduta nel 1952 (31,5%).

Anche da questo profilo, dunque, l'ordinamento attuale non sembra richiedere modifica alcuna, essendo stato sempre ben chiaro che l'indennità non dovesse mai costituire altro se non una mera compensazione parziale della perdita d'imposta (messaggio completo del 25 luglio 1916 e messaggio del 13 novembre 1951).

Inoltre, con l'articolo 14 della legge, il legislatore non ha inteso concedere ai Cantoni un'indennità suscettibile d'essere ridimensionata nel caso d'un rinvilimento della moneta. Un ridimensionamento sarebbe attuabile soltanto nel caso in cui gli oneri fiscali delle Ferrovie federali risultassero sensibilmente aumentati. Ora, come già abbiamo visto, in questi ultimi anni tale aumento non si è verificato.

Ci sembra infine opportuno rammentare che, in funzione antinflazionistica, le tariffe praticate dalle Ferrovie federali, come illustrato dalla seguente tabella, sono sempre state tenute al disotto del rincaro generale.

	1939	1952	1966	Gennaio 1967
Indice medio dei prezzi al consumo	100	171	225	230
Indice medio delle tariffe per le merci	100	124	130	137
Indice medio delle tariffe viaggiatori	100	127	163	170

In conclusione e prendendo atto di quanto finora esposto, vi invitiamo a non apportare alcuna modificazione all'attuale legislazione in materia di indennità per perdita d'imposte.

IV. Riassunto e conclusioni

Vi proponiamo di modificare la legge del 22 dicembre 1916/20 giugno 1952 in un solo punto, quello cioè concernente la disposizione dell'articolo 49 che fissa l'aliquota massima dei canoni annui prelevabili per le concessioni di sfruttamento di forze idriche. Secondo il nuovo testo, le attuali aliquote limite verranno aumentate del 25 per cento. Una disposizione transitoria riserva i diritti acquisiti e prevede che l'aumento suddetto sia attuato mediante cinque scatti annui del 5 per cento ciascuno, il primo coincidendo nel tempo con l'entrata in vigore della legge.

L'esame approfondito di tutta la problematica complessa che sottende il postulato Diethelm ci ha dunque portato a proporre l'aumento di $\frac{1}{4}$ dei massimi attuali, così da consentire a molti enti d'adeguare alle nuove circostanze questi loro introiti, senza peraltro oberare sensibilmente il prezzo di costo dell'energia elettrica. Per contro, fedeli a una prassi costante, ci asteniamo dal proporre l'indicizzazione, poichè ciò costituirebbe un precedente pericoloso, nonchè una specie di annuncio ufficiale di un imminente rinvilimento monetario. Infine, un attento esame dell'attuale situazione concernente i canoni delle officine appartenenti totalmente o parzialmente ad

imprese in regia federale, ci ha mostrato che un nostro intervento non sarebbe auspicabile; esso d'altronde non è necessario, in quanto l'evoluzione in corso già conduce all'avvicinamento desiderato fra i canoni pagati da queste imprese e quelli corrisposti dalle aziende al massimo dell'aliquota.

Per quanto riguarda l'aumento della compensazione per perdita d'imposta, chiesta nel postulato de Courten, siamo giunti alla conclusione che convenga lasciare immutato l'attuale ordinamento. Infatti, non solo l'onere fiscale è rimasto pressochè stabile a contare dall'ultima revisione del 1952, ma l'indennità ora applicata rappresenta già una percentuale molto importante di detta perdita. D'altro canto, se il mantenimento dell'indennità vigente può sembrare illogico rispetto alla proposta d'aumento del 25 per cento dei canoni massimi, non bisogna dimenticare che, nella revisione del 1952, quest'ultimi sono stati aumentati del 50 per cento soltanto, mentre l'aumento dell'indennità è stato del 200 per cento.

Essendo, la legge del 22 dicembre 1916, fondata sugli articoli 23 e 24 bis della Costituzione, è naturale che anche il presente disegno di revisione abbia la medesima base costituzionale.

Considerato quanto siamo venuti esponendo, ci permettiamo di raccomandarvi l'adozione dell'annesso progetto di legge. Il postulato Diethelm (n. 8813 del 15 dicembre 1964) e de Courten (n. 9509 del 28 settembre 1966) possono essere considerati come eseguiti e di conseguenza tolti di ruolo.

Abbiamo il piacere di cogliere questa occasione per esprimervi, onorevoli signori, Presidente e Consiglieri, i sensi della nostra alta considerazione.

Berna, 5 giugno 1967.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Bonvin

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente una modificazione parziale della legge sull'utilizzazione delle forze idrauliche (Del 5 giugno 1967)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1967
Date	
Data	
Seite	701-713
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 017

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.