

**Messaggio
concernente la modificazione della legge federale
sull'utilizzazione delle forze idriche (LUF1)**

del 12 novembre 1984

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo presentarvi, per approvazione, un disegno di modificazione della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche (LUF1).

Vi proponiamo parimente di togliere di ruolo gli interventi parlamentari seguenti:

- 1977 P 77.456 Forze idriche. Soppressione dei gradi di qualità
(S 15.12.1977, Vincenz)
- 1979 M 78.519 Legge sull'utilizzazione delle forze idriche
(N 12.12.1978, Bundi; S 21.6.1979)
- 1982 M 82.360 Legge sull'utilizzazione delle forze idriche
Canone massimo (N 25.6.1982, Columberg; S 30.11.1982)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

12 novembre 1984

In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Schlumpf
Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

La legge federale del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche (LUF1, RS 721.80) stabilisce, nell'articolo 49, il canone massimo per l'utilizzazione della forza idrica e dispone inoltre che il Consiglio federale riduce parzialmente tale aliquota secondo la durata dei deflussi utilizzabili e disciplina i particolari. Inoltre, gli articoli 14 e 20 determinano l'indennità per perdita di imposte cantonali, comunali e altre, che la Confederazione deve pagare per gli impianti che essa esercita nell'adempimento dei propri compiti. Le aliquote sono state riadeguate reiteratamente; per quanto concerne il canone, l'ultimo adeguamento risale al 1976. Presentemente, per diversi motivi, si impone un nuovo rialzo del canone massimo, come è pure giustificato un aumento dell'indennità per perdita di imposte, che non è stata modificata all'atto dell'ultima revisione della LUF1. Peraltro, proponiamo di sopprimere i gradi di qualità delle forze idriche (diminuzione secondo la durata dei deflussi utilizzabili) e di abrogare la disposizione dell'articolo 49 capoverso 2 LUF1, secondo la quale il canone dev'essere ridotto, se con la costruzione di costosi bacini di accumulazione vengono completamente aumentate le possibilità di sfruttamento. Dovremmo infine essere autorizzati ad adeguare periodicamente i canoni massimi e l'indennità suddetta.

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

111 Introduzione

Il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie (DFTCE) ha istituito, il 24 novembre 1981, una commissione incaricata d'elaborare un disegno concernente le modificazioni della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche (LUF), giudicate necessarie ed idonee per promuovere l'ammodernamento degli impianti idroelettrici esistenti. Alla commissione era pure affidato il compito di riscontrare il modo di calcolo dei canoni massimi in materia di diritti d'acqua, conformemente agli articoli 49 e seguenti LUF e di proporne semplificazioni. Doveva infine esaminare quali altre innovazioni legislative concernenti il diritto delle acque potevano eventualmente essere attuate nell'ambito della prevista revisione della LUF e incorporare le corrispondenti proposte nel disegno di legge.

La commissione di studio comprendeva rappresentanti dei Cantoni, dell'economia elettrica, degli ambienti scientifici e dell'amministrazione federale. Era composta di sette membri e presieduta dal signor R. Jagmetti, professore. Essa ha infine elaborato, in venti sedute, un avamprogetto di legge federale sull'impiego delle acque e della forza idraulica, costituente praticamente una revisione integrale dell'attuale legge.

Questo avamprogetto è stato sottoposto in procedura di consultazione dal dicembre 1983 all'aprile 1984. Tenuto conto dei risultati di quest'ultima, abbiamo deciso, il 4 luglio 1984, di proporre la revisione della legge in due fasi. Il presente messaggio si riferisce unicamente alle disposizioni concernenti il canone per l'utilizzazione della forza idrica e l'indennità per perdita di introiti fiscali. Gli altri aspetti della revisione (in particolare il disciplinamento dell'accumulazione mediante pompaggio e l'ammodernamento degli impianti esistenti) verranno trattati successivamente.

112 Quadro giuridico

112.1 Ordinamento costituzionale

Sfruttare la forza idrica di un corso d'acqua pubblico significa utilizzare un bene pubblico a scopi particolari che non rientrano nell'uso comune (normale) e nemmeno nell'uso comune «accresciuto». Trattasi piuttosto del diritto di sfruttare le acque a scopi peculiari, che dev'essere conferito da chi gode della sovranità delle acque, il quale, in compenso, può riscuotere tasse.

In Svizzera, i corsi d'acqua pubblici soggiacciono alla sovranità dei Cantoni, la cui legislazione determina chi conferisce i diritti d'utilizzazione. Questo principio è ancorato nell'articolo 24^{bis} capoverso 3 della Costituzione federale.

La Confederazione, a sua volta, rilascia le concessioni soltanto per gli impianti idrici di confine oppure intercantionali e, in quest'ultimo caso, soltanto

se i Cantoni interessati non giungono a un'intesa riguardo all'utilizzazione dei corsi d'acqua (art. 24^{bis} cpv. 4 Cost.). In tutti i casi però i tributi dovuti per l'utilizzazione delle forze idriche spettano ai Cantoni o agli aventi diritto secondo la legislazione cantonale. La Costituzione prescrive per altro che i Cantoni stabiliscono i tributi nei limiti fissati dalla legislazione federale (art. 24^{bis} cpv. 3 Cost.). La medesima norma costituzionale conferisce alla Confederazione il diritto d'emanare disposizioni inerenti all'utilizzazione dei corsi d'acqua per le sue imprese di trasporto e di comunicazione. In compenso, il governo centrale deve pagare tributi e compensare equamente gli inconvenienti cagionati da questa utilizzazione (art. 24^{bis} cpv. 2 lett. e Cost.).

L'articolo 24^{bis} capoverso 6, infine, dispone che, nell'esercizio della sua competenza, la Confederazione deve tener conto dei bisogni e salvaguardare le possibilità di sviluppo delle regioni, donde provengono le acque, e dei Cantoni interessati.

112.2 Disciplinamento legale

L'articolo 24^{bis} capoverso 3 della Costituzione stabilisce che i Cantoni fissano i tributi nei limiti della legislazione federale. Per questo motivo, l'articolo 49 della legge sull'utilizzazione delle forze idriche (LUF) determina il canone massimo.

Del rimanente, l'articolo 12 LUF definisce più minutamente il diritto della Confederazione di ricorrere all'utilizzazione di un corso d'acqua. Se la sezione di un corso d'acqua è già utilizzata, la Confederazione può acquistare dall'utente il diritto d'utilizzazione e le installazioni esistenti, sia mediante espropriazione, sia rivendicando per sé il diritto di riscatto o di riverzione. L'articolo 13, a sua volta, prevede che la comunità, avente il diritto di disporre della forza idrica, dev'essere risarcita della perdita della tassa di concessione e del canone annuo.

La Confederazione, come anche i suoi istituti e aziende, sono sempre stati esonerati dalle imposte dirette e, parzialmente, da quelle indirette (FFS), siano esse cantonali, comunali o altre [cfr. art. 10 cpv. 1 della legge federale del 26 marzo 1934 sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione (legge sulle garanzie, RS 170.21) e articolo 6 capoverso 1 della federale del 23 giugno 1944 sulle Ferrovie federali svizzere (legge sulle FFS, RS 742.31)]. Come compensazione parziale per questa perdita fiscale, la Confederazione deve pagare un'indennità, qualora ricorra all'utilizzazione di un corso d'acqua per le sue aziende di trasporto e di comunicazione. L'ammontare di tale indennità è stabilito nell'articolo 14 LUF.

113 Breve retrospettiva

113.1 Evoluzione dell'ammontare massimo del canone

All'atto dell'adeguamento della legge sull'utilizzazione delle forze idriche del 1916, il canone massimo annuo fu stabilito a 6 franchi per cavallo lordo. La

revisione del 20 giugno 1952 aumentò tale canone a 10 franchi, con effetto dal 1° gennaio 1953 ed introdusse i gradi di qualità di cui parleremo più avanti. L'applicazione del nuovo canone massimo è avvenuta gradualmente ad intervalli regolari, estesi ad un intero decennio. L'aliquota massima fu successivamente aumentata da 10 a 12,50 franchi, con la revisione del 21 dicembre 1967, entrata in vigore il 1° luglio 1968. Il periodo transitorio per l'adozione del nuovo canone fu stabilito a tre anni, in modo da risultare integralmente applicabile a contare dal 1° luglio 1970. Infine, la revisione dell'8 ottobre 1976, vigente dal 1° gennaio 1977, rialzò l'aliquota massima da 12,50 a 20 franchi, senza periodo transitorio. Va peraltro osservato che nel 1952, 1967 e 1976, l'aumento del canone massimo fu precipuamente motivato dalla necessità di compensare il calo del potere d'acquisto della moneta (appendice 1). Secondo il tenore dell'8 ottobre 1976 dell'articolo 49 della legge sull'utilizzazione delle forze idriche, il canone annuo non può superare 20 franchi per cavallo lordo (75 kgm/s). Questa aliquota dev'essere gradualmente ridotta sino a 12 franchi in funzione della durata dei deflussi utilizzabili. In virtù dell'ordinanza del Consiglio federale del 12 febbraio 1918 sul calcolo del canone per i diritti d'acqua (RS 721.831), nel suo tenore del 12 gennaio 1977, il tasso di 20 franchi può essere riscosso soltanto per le potenze o frazioni di potenza utilizzabili nell'impianto, fino a concorrenza di quelle corrispondenti alla portata di 8 mesi del corso d'acqua. Se la portata di 8 mesi è inferiore ai tre quarti della portata media annuale, quest'ultimo valore è determinante. L'aliquota è di 16 franchi per le frazioni di potenza suppletive utilizzabili fino a concorrenza di quelle corrispondenti alla portata di tre mesi e di 12 franchi per le frazioni di potenza rimanenti ancora utilizzabili. L'ordinamento precisa inoltre il modo di calcolo del canone massimo.

L'articolo 49 della legge sull'utilizzazione delle forze idriche determina unicamente il limite superiore del canone. I Cantoni hanno pertanto la libertà di stabilire canoni inferiori o di calcolare l'importo dell'aliquota secondo altri criteri.

113.2 Evoluzione dell'indennità per perdita d'imposte

Come già abbiamo rilevato, la Confederazione deve pagare ai Cantoni e ai Comuni un determinato importo come compenso per la perdita di imposte subite qualora il governo centrale si appropria di una forza idrica. Questo importo fu stabilito a un franco per cavallo lordo e per anno, in occasione della promulgazione della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche nel 1916. La revisione di questa legge, nel 1952 aumentò l'importo a 3 franchi e quella del 1967 a 4 franchi; nel 1976 l'ammontare non subì mutamento alcuno.

L'aumento dell'indennità per compenso della perdita d'imposte, che ha avuto luogo a due riprese, non intendeva affatto porre in dubbio il principio dell'immunità fiscale della Confederazione e dei suoi stabilimenti. Per questo motivo, è stata mantenuta un'indennità fissa, espressa in franchi. L'aumento era semplicemente motivato dalla preoccupazione di attenuare i rigori e le ine-

guaglianze risultanti soprattutto dalla crescita dell'onere fiscale prodottasi dopo il 1916 e conseguentemente dalla corrispondente perdita d'imposte. D'altronde, abbiamo da sempre condiviso il parere secondo cui l'indennità deve compensare soltanto parzialmente siffatta perdita.

Gli articoli 14 e 20 LUF1 stabiliscono a 4 franchi l'anno e per cavallo lordo l'indennità per la diminuzione del gettito fiscale, che è dovuta anche qualora la Confederazione utilizzi forze idriche in virtù di una concessione o di un altro titolo giuridico. Nondimeno, l'indennità non deve superare l'importo delle imposte che dovrebbero essere pagate in caso di un'utilizzazione delle forze idriche da parte di una società esercitante una centrale parzionaria (art. 14 LUF1). Lo stesso disciplinamento è applicabile se la Confederazione acquista la forza di un corso d'acqua pubblico dai rivieraschi che vi hanno diritto (art. 20 LUF1).

114 Domande d'adeguamento inerenti al canone

114.1 Revisione del 1976: punti in sospeso

La revisione della legge, che proponemmo alla fine del 1975, prevedeva di aumentare il canone massimo a 20 franchi per cavallo lordo, di sopprimere i gradi di qualità e di demandare all'Esecutivo la competenza di procedere agli adeguamenti successivi del canone massimo. I vostri Consigli hanno accettato l'aumento del canone, ma respinto altre proposte. Inoltre, altri problemi che dovevano essere riesaminati a nostra domanda, rimasero insoluti. Trattavasi in particolare della semplificazione delle modalità di riscossione del canone, dell'abrogazione dei diritti acquisiti e del riadeguamento dell'indennità per perdita di imposte pagata dalla Confederazione.

114.2 Interventi parlamentari

Le due mozioni seguenti sono state accettate:

- Legge sull'utilizzazione delle forze idriche (Consiglio nazionale, 12 dicembre 1978, Bundi; Consiglio degli Stati, 21 giugno 1979):

Il Consiglio federale è invitato ad avviare una revisione della legge federale del 22 dicembre 1966 sull'utilizzazione delle forze idriche, in modo da sopprimere i diversi gradi di qualità definiti nell'articolo 49 e di semplificare il calcolo dei diritti d'acqua.

- Legge sull'utilizzazione delle forze idriche. Canone massimo (Consiglio nazionale, 25 giugno 1982, Columberg; Consiglio degli Stati, 30 novembre 1982):

Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre al Parlamento una revisione dell'articolo 49 della legge federale del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche; è infatti necessario adeguare il canone massimo alle condizioni attuali.

Inoltre, sono stati trasmessi due postulati concernenti parimente la questione del canone, ossia:

- Forze idriche. Soppressione dei gradi di qualità (Consiglio degli Stati, 15 dicembre 1977, Vincenz):

Giusta l'articolo 49 della legge sull'utilizzazione delle forze idriche, il canone annuo riscosso per la concessione dei diritti d'acqua è ridotto secondo la durata dei deflussi utilizzabili. Ne risulta che i Cantoni di montagna, per l'energia lorda prodotta dalle acque di un bacino d'accumulazione, ricevono soltanto circa i tre quarti di quanto è pagato per la stessa forza motrice utilizzata da una centrale idroelettrica a pelo libero. Questa differenza secondo i deflussi utilizzabili sfavorisce soprattutto i Cantoni montani, poiché gli impianti idroelettrici ivi situati sono soprattutto centrali alimentate da bacini d'accumulazione. Tale trattamento differenziato non è presentemente più giustificato poiché il mercato paga, per l'energia prodotta dalle acque dei bacini d'accumulazione, un prezzo manifestamente più elevato e i bacini regolano il flusso delle acque piane, che sono motrici delle centrali sottostanti. Per questo motivo, il Consiglio federale è incaricato di proporre senza indugio all'Assemblea federale una revisione della legge sull'utilizzazione delle forze idriche, apportante le seguenti modificazioni:

- a. soppressione dei gradi di qualità (art. 49);
 - b. semplificazione del modo di calcolo del canone.
- Utilizzazione delle forze idriche. Revisione della legge (Consiglio nazionale, 15 dicembre 1978, Akeret):

Il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento un rapporto e proposte sui punti seguenti:

1. Modificazione dell'articolo 49 della legge federale del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche, per aumentare lievemente il canone previsto nel capoverso 1.
2. Esame delle basi costituzionali per stabilire se esse consentono di imporre ai Cantoni, che profittassero della possibilità d'aumentare il canone, di utilizzare i ricavi superanti il tasso attuale esclusivamente per alimentare il fondo cantonale da cui attingere indennità compensative per i Comuni che rinunciano o devono rinunciare a sfruttare acque utilizzabili.
3. Inserimento, giusta il postulato 78.415, nel novero dei compiti federali di cui agli articoli 2 e 3 della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio, della sorveglianza sulle concessioni cantonali di diritti idrici, secondo l'articolo 5 della legge del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche; inoltre, estensione di questa sorveglianza alle centrali concessionarie e a quelle la cui costruzione è bensì autorizzata, ma non attuata.

114.3 Altri interventi

Nell'ambito dell'indagine eseguita dall'Ufficio federale dell'economia delle acque verso la fine del 1979, sui nuovi modi di calcolo del canone, i Cantoni montani hanno fatto valere che dovrebbe essere tenuto meglio conto del ruolo

economicamente importantissimo dell'energia elettrica di punta, ciò che non può essere garantito mediante i criteri tradizionali dei gradi di qualità, i quali andrebbero dunque soppressi.

Dopo l'inizio dei lavori della commissione Jagmetti, la presidenza della Conferenza dei governi dei Cantoni montani per i problemi inerenti alle forze idriche inviò, alla fine del 1982, una lettera al Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, in cui proponeva di sostituire la revisione totale della legge sull'utilizzazione delle forze idriche con una revisione parziale, essenzialmente dedicata alla soppressione dei gradi di qualità, come anche all'umento del canone massimo e alla sua indicizzazione.

Successivamente, il dicastero ticinese dell'ambiente, agente in nome della Conferenza dei governi dei Cantoni di montagna, propose, nel 1983, l'avvio immediato di una revisione parziale della LUF1, imperniata su l'aumento del canone massimo e la soppressione dei gradi di qualità, indipendentemente da una revisione totale più estesa e dispendiosa.

12 Valutazione critica della situazione attuale

121 Canone massimo

Il canone costituisce per le finanze dei Cantoni e, in determinati Cantoni, anche per quelle dei Comuni, un introito assai importante. L'importo è stabilito nei limiti di un lieve margine di variazione, in funzione della quantità annua d'acqua affluita; inoltre, la diminuzione del potere d'acquisto della nostra moneta non può essere compensata come per le altre risorse statali. Questa anelasticità è uno dei principali argomenti in favore dell'aumento dell'ali-quota massima del canone annuo.

I Cantoni di montagna, che forniscono un contributo importante all'approvvigionamento del Paese con energia, sono quelli per i quali il canone assume la maggiore rilevanza. In effetti, i Cantoni partecipanti alla conferenza dei Cantoni montani (GR, VS, TI, UR, SZ, GL e OW) forniscono circa il 70 per cento dell'energia elettrica da forza idrica. Già per questo motivo, in tali Cantoni i redditi provenienti dal canone annuo rivestono un'importanza ben maggiore che in altri. Aggiungasi inoltre che per essi è difficile trovare altre fonti di introiti.

Ai vantaggi finanziari dell'utilizzazione delle forze idriche dei Cantoni montani si contrappongono inconvenienti che, a lungo andare, gravano viepiù gli indigeni, come ad esempio la crescente menomazione del paesaggio nei suoi molteplici aspetti. Ed è rilevante che questo fenomeno è proprio criticato dalla popolazione degli agglomerati, che profitta maggiormente dell'energia prodotta in montagna.

Il canone è finalmente pagato dal consumatore, come parte integrante del prezzo dell'energia. Dacché, come detto, il maggior consumo d'energia elettrica è registrato nei centri, l'aumento del canone verrà sopportato avantutto da queste regioni; i Cantoni montani, che in gran parte non consumano tutta l'energia prodotta, saranno quindi i maggiori beneficiari dell'aumentata ali-

quota massima del tributo. Da questa angolatura, l'aumento può essere pertanto considerato anche un atto di solidarietà in favore dei Cantoni di montagna.

La misura dell'aumento non può essere determinata procedendo da un criterio qualsiasi. Questa tesi era già stata avanzata nel corso dei precedenti dibattiti inerenti all'aumento del canone massimo (ad es. nel 1967 e nel 1976, FF 1967 I 701; 1975 II 2083). I diversi indici mostrano unicamente che il prezzo della corrente elettrica è relativamente basso (cfr. appendice 2, evoluzione del prezzo dei differenti agenti energetici a contare dal 1968). Spetta alle autorità politiche di decidere in quale misura il prezzo debba essere aumentato, indipendentemente dall'evoluzione di siffatti indici.

122 Soppressione dei gradi di qualità

I Cantoni montani si reputano presentemente lesi dal sistema dei gradi di qualità introdotto nel 1952 e sono persuasi che, per una parte della loro forza idrica, non ottengano che un canone modesto, ancorché l'energia d'accumulazione sia la più preziosa. Essi giudicano inoltre che la pompatura-turbina-tura contribuisca a regolarizzare i deflussi in pianura, ciò che consente ai Cantoni dell'altipiano di profittare maggiormente dei tassi più elevati. I Cantoni di montagna esigono dunque l'abolizione dei gradi di qualità.

I produttori di energia auspicano invece il mantenimento dei gradi di qualità dacché hanno attuato ingenti investimenti nella certezza che la durata dei deflussi sarebbe stata considerata all'atto del calcolo della tassa.

L'introduzione, nel 1952, dei tre gradi di qualità della forza idrica era indubbiamente giustificata almeno in una determinata misura. Il motivo principale, a quell'epoca, era che i tassi così graduati fossero adeguati alle diverse situazioni, come anche alla qualità e al valore delle diverse forze idriche. Questo sistema a tre livelli ha però complicato ulteriormente la preparazione dei dati necessari al calcolo del canone, nonché il calcolo stesso, che di per sé era già intricato. Il ritorno al sistema ad un solo elemento applicabile al massimo del canone idrico permetterebbe dunque non soltanto di semplificare la compilazione dei dati necessari al calcolo e il modo di calcolo stesso (che esamineremo in seguito), ma inoltre di tener conto del postulato dei Cantoni montani inteso ad essere equiparati ai Cantoni di pianura. Per questo motivo, avevamo già proposto di sopprimere i gradi di qualità in occasione della revisione del 1976.

Nel presente contesto occorre peraltro menzionare la riduzione del canone che, secondo la LUF1, può essere accordata alle imprese che realizzano costosi bacini d'accumulazione, generatori di supplementi di forza (art. 49 cpv. 2 LUF1). Questa norma, che non è molto intelligibile, è stata applicata soltanto raramente e costituisce, secondo i Cantoni di montagna, una specie di grado di qualità che dovrebbe essere abrogato.

Il calcolo del canone non è semplice. Infatti, segnatamente a cagione delle oscillazioni dei deflussi dei corsi d'acqua utilizzati, la tassa esigibile da ogni impresa dev'essere, di norma, ricalcolata ogni anno. Il calcolo esige misurazioni dei deflussi disponibili e l'allestimento di grafici sulla durata dei medesimi. Questo modo di procedere corrisponde però al principio stabilito nella legge, secondo cui il deflusso effettivo (nei limiti della capacità d'assorbimento degli impianti) e il salto effettivamente utilizzato, ma almeno quello concesso, espressi in potenza lorda, sono determinanti per il calcolo del canone.

Un gruppo di lavoro della Confederazione ha esaminato dal 1977 al 1979 le possibilità di semplificare il modo di calcolo dei canoni in materia di diritti d'acqua. Dai pareri espressi riguardo alla disamina, risulta però che nessuno vorrebbe assumere la responsabilità per gli inconvenienti che le modificazioni del modo di calcolo cagionerebbero a una parte degli interessati. Sono stati inoltre avanzati i seguenti argomenti: una semplificazione potrebbe essere ottenuta con la soppressione dei gradi di qualità; altri metodi di calcolo fondati sulla produzione permetterebbero d'evitare la misurazione dei deflussi, ma solleverebbero altri problemi spinosi (chiave di ripartizione tra parecchi titolari); tauni interlocutori rilevano infine che nell'era elettronica il calcolo non dovrebbe più costituire un serio ostacolo.

124 Indennità per perdita d'imposta

L'articolo 10 della legge sulle garanzie (RS 170.21) prevede che la Confederazione, come anche i suoi istituti, aziende e fondazioni non autonome, sono esonerati da qualsiasi imposta cantonale e comunale; secondo l'articolo 6 della legge sulle FFS (RS 742.31) anche quest'ultime, di principio, sono esonerate da qualsiasi imposizione cantonale e comunale. Derogando a siffatto principio, l'articolo 14 LUF1, tenuto conto della limitazione della sovranità cantonale e per motivi d'equità, ha previsto un compenso parziale dell'onere sopportato dai Cantoni, pur non inficiando il principio stesso dell'esonero fiscale di cui beneficiano la Confederazione e i suoi stabilimenti.

Trattandosi di una indennità per perdita d'introiti, il rincaro non costituisce un argomento valido in favore di un aumento. Non va dimenticato inoltre che un tale aumento non deve pregiudicare il principio suesposto (art. 10 della legge sulle garanzie e art. 6 della legge sulle FFS). Per altro, la situazione finanziaria attuale delle FFS incita alla moderazione.

D'altro canto è comprensibile che i Cantoni alleghino motivi in favore di un aumento dell'indennità per perdita d'imposte. È innegabile che la collettività di cui sono utilizzate le forze idriche, forniscano un contributo determinante al nostro Paese assicurando la sua alimentazione energetica. La stessa considerazione vale parimente per le centrali delle Ferrovie federali. Le collettività interessate non ricevono però le imposte usuali. È pure incontestabile che il diritto conferito alla Confederazione di utilizzare forze idriche per le sue im-

prese di trasporto e di comunicazione limita la sovranità dei Cantoni sulle loro acque. Infatti, ove tale diritto non sussistesse, i Cantoni potrebbero decidere liberamente a chi e a quali condizioni concedere il diritto d'utilizzare le loro forze idriche.

125 Adegamenti futuri

La questione dell'indicizzazione dei canoni per l'utilizzazione di forze idriche è stata sollevata senza successo nel 1967 e nel 1976, in occasione delle due ultime revisioni della LUFİ. L'intento di far dipendere il massimo del canone da un fattore determinato è di per sé comprensibile ove si consideri che le autorità legislative e l'amministrazione devono occuparsi continuamente di problemi inerenti a tale massimo e all'indennità per perdite d'imposte. L'attività complementare e le perdite di tempo che ne risultano non sono trascurabili e potrebbero essere fortemente ridotte se i canoni fossero indicizzati.

In occasione delle ultime revisioni della legge sono stati vanamente esaminati diversi modi di indicizzazione. Va infatti osservato che già la mera determinazione di un tale indice costituirebbe un problema complesso, poiché occorrerebbe tener conto di fattori quali i salari, i costi di costruzione, gli interessi dei capitali, i prezzi di vendita dell'energia ecc., dei quali non sarebbe facile valutare esattamente l'influsso.

Un'altra soluzione consiste nella delega all'Esecutivo della competenza d'adeguare il massimo del canone. Ove si scegliesse questa soluzione, potremmo tener conto del potere d'acquisto della moneta, ad esempio fondandoci sull'indice dei prezzi al consumo.

13 Risultati della procedura di consultazione

131 Proposte della commissione di studio Jagmetti per quanto concerne il canone annuo e l'indennità per perdita di imposte

La commissione Jagmetti ha espresso le proposte seguenti, per quanto concerne la fase attuale della revisione:

- Massimo del canone: la maggioranza della commissione suggerisce, come prima proposta, un importo di 37 franchi per kilowatt di potenza lorda (circa 27 franchi per CV), dacché non esiste alcun fondamento oggettivo che permetta di determinare questo ammontare.
- Gradi di qualità: la maggioranza della commissione ha proposto la soppressione dei gradi di qualità. Una minoranza intendeva invece mantenerli, allegando che sono stati realizzati ingenti investimenti nella certezza che nel calcolo del canone sarebbe stato tenuto conto della durata dei deflussi.
- Riduzione del canone per coloro che creano possibilità d'utilizzazione costruendo bacini d'accumulazione costosi: la commissione ha giudicato che questa riduzione doveva essere mantenuta.

- Calcolo del canone: la commissione si è pronunciata per la soppressione dei gradi di qualità e ha rinunciato ad altre proposte in favore della semplificazione del modo di calcolo.
- Compensazione per perdita d'imposte: la commissione ha giudicato opportuno un aumento di un franco costituente un totale di 5 franchi per cavallo lordo. Essa ha proceduto dall'idea secondo cui le prestazioni fiscali delle imprese parzionarie sono aumentate a contare dal 1967 e che un adeguamento, anche minimo, potrebbe essere imposto anche alle imprese idroelettriche delle Ferrovie federali svizzere, che praticamente sono le sole a pagare il compenso per perdita d'imposte. L'ammontare di 5 franchi per cavallo lordo equivale a 6,80 franchi per kilowatt di potenza lorda, oppure arrotondato a una somma di 7 franchi.
- Adeguamenti futuri del massimo del canone: la commissione ha raccomandato di demandare (totalmente) questa competenza all'Esecutivo, ciò che costituirebbe una soluzione molto più elastica.
- Assegnazione ad uno scopo determinato delle risorse conseguite con un aumento dei canoni: questo suggerimento risulta dal postulato Akeret (utilizzo delle forze idriche. Revisione della legge). Secondo il postulante, gli introiti supplementari dovrebbero essere assegnati ai Comuni che hanno rinunciato a concedere i diritti d'utilizzazione di forze idriche per motivi di protezione della natura. La commissione non ha condiviso questa idea e ha giudicato contraddittorio l'obbligo per i responsabili dell'economia elettrica di risarcire coloro i quali hanno loro negato l'utilizzazione di siffatti diritti. Inoltre, soltanto i Comuni di due Cantoni su 26 (Vallese, per gli affluenti del Rodano, e i Grigioni) rilasciano la concessione di diritti di utilizzazione di forze idriche. Questa assegnazione vincolata cagionerebbe dunque un'ineguaglianza inauspicabile tra questi due Cantoni e gli altri. Per altro, ove questa idea fosse applicata ai Cantoni (invece che ai Comuni), sorgerebbero difficoltà dal profilo del diritto costituzionale: la Costituzione federale attribuisce infatti alla Confederazione soltanto la competenza di limitare l'importo dei canoni cantonali nel settore dell'economia delle acque. Secondo la commissione, la Confederazione non avrebbe neppure la facoltà di consentire ai Cantoni la riscossione di un tributo per la protezione della natura.

132 Risultati della procedura di consultazione per quanto concerne il canone annuo e la compensazione per perdita d'imposte

L'avamprogetto di legge federale sull'utilizzazione delle acque e della forza idrica, elaborato dalla commissione Jagmetti, è stato sottoposto a una procedura di consultazione dal dicembre 1983 all'aprile 1984.

Salvo talune eccezioni, è stata generalmente auspicata una revisione totale della LUF. Riguardo all'ampiezza di questa riforma, i pareri non sono però stati consoni. La maggioranza dei Cantoni la trovano eccessiva; altri invece la giudicano equilibrata (Vorort, Unione delle città svizzere, Associazione sviz-

zera per la sistemazione delle acque, Unione delle centrali svizzere di elettricità, Unione svizzera dei consumatori di energia); taluni giudicano per contro che la revisione sia troppo limitata (la maggior parte dei partiti e le cerchie degli ecologisti).

La maggioranza dei pareri chiede nondimeno una profonda riforma delle proposte di revisione, eccettuate quelle concernenti l'aumento del massimo del canone annuo e la compensazione per perdita d'imposte.

Una maggioranza assai netta propone, per la procedura, una divisione in due fasi. Per quanto concerne il contenuto di una prima fase di revisione, i pareri sono stati espressi in tutta chiarezza: essa dovrebbe trattare i problemi del canone annuo e del compenso per perdita d'imposte.

132.1 Aumento del canone massimo

Per quanto concerne il livello di questa aliquota massima, un Cantone e dieci associazioni (tra le quali l'Unione delle città svizzere, l'Associazione svizzera per la sistemazione delle acque e l'Unione delle centrali svizzere d'elettricità) giudicano troppo elevato l'aumento proposto nell'avamprogetto (da 20 a 27 franchi/CV); 3 Cantoni, 1 partito e 3 associazioni l'accettano, mentre 9 Cantoni (tra i quali i membri della Conferenza dei Cantoni di montagna), 3 partiti e 7 organizzazioni propongono un rialzo del tasso massimo a 40 franchi/CV. Sono pure state suggerite soluzioni intermedie (ad es. il PRD: 35 franchi/CV).

132.2 Soppressione dei gradi di qualità

L'abrogazione dei gradi di qualità è raccomandata dai 7 Cantoni di montagna, che sono appoggiati dai Cantoni di AR, BL, LU, da 4 partiti (PDC, PS, UDC, Anello degli indipendenti) e 18 associazioni (tra le quali il Gruppo svizzero per la popolazione di montagna, l'Associazione svizzera per la salvaguardia e il promovimento delle regioni di montagna, l'Associazione dei comuni svizzeri e le organizzazioni degli ecologisti).

11 Cantoni, 3 partiti (PRD, Partito liberale e AN) e 9 associazioni (tra le quali quelle dei produttori di elettricità, dei consumatori e l'Unione delle città svizzere) chiedono il mantenimento dei gradi di qualità.

Una chiara maggioranza delle autorità e delle cerchie consultate (tra le quali talune favorevoli al mantenimento di questi gradi) giudica poco chiara la disposizione recepita dal testo vigente (art. 49 cpv. 2), secondo cui il canone è ridotto se l'aumento di forza vien ottenuto grazie a un bacino di accumulazione costruito con spese relativamente ingenti, e propone pertanto di sopprimerla.

132.3 Aumento della compensazione per perdita d'imposte

I 7 Cantoni di montagna, 4 partiti e 8 associazioni si pronunciano in favore di un aumento dell'importo del compenso per perdita di imposte. Un partito e 3

associazioni propongono un aumento di questo ammontare a 5 franchi/CV, mentre 7 Cantoni di montagna, il PDC e l'Associazione per la salvaguardia e il promovimento delle regioni di montagna suggeriscono un rialzo a 10 franchi/CV.

132.4 Competenza di riadeguare successivamente il canone massimo annuo e l'importo del compenso per perdita d'imposte

Per quanto concerne il canone annuo, i 7 Cantoni di montagna, 2 altri Cantoni, come anche 4 partiti e 11 associazioni (tra le quali quelle per la popolazione di montagna e per la protezione dell'ambiente) chiedono una delega di competenza all'Esecutivo. Nella misura in cui si sono pronunciati, tutti gli altri Cantoni (7), partiti (ossia il PRD e il Partito liberale) e organizzazioni (10, segnatamente le associazioni economiche) respingono tale soluzione.

Riguardo all'aumento del compenso per perdita d'imposte, tutti i pareri espressi al riguardo sono favorevoli alla delega di competenza all'Esecutivo.

Del rimanente, l'assegnazione a scopo vincolato delle risorse conseguite con l'aumento del canone annuo (cfr. postulato Akeret) non è sostenuta che da una organizzazione; per contro 8 Cantoni, 2 partiti e 9 associazioni sono di parere contrario.

2 Parte speciale

Tenuto conto delle considerazioni e pareri testé descritti, proponiamo le seguenti modificazioni della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche.

21 Diritto d'utilizzazione concesso alla Confederazione

Articolo 12 capoverso 1

La modificazione della Costituzione federale del 1975 ha modificato profondamente il diritto della Confederazione di avvalersi delle risorse idriche. Da quel momento, essa è bensì facoltata ad appropriarsi dell'utilizzazione di un corso d'acqua per qualsiasi scopo, ma unicamente per le proprie imprese di trasporto e di comunicazione (FFS e PTT). Di questa nuova situazione dev'essere tenuto conto nell'articolo 12, il cui tenore verrà adeguato al testo costituzionale vigente.

22 Compensazione della perdita di imposte

Articolo 14 capoverso 1 e articolo 20 capoverso 2

Giudichiamo che il riadeguamento del massimo del canone debba aver luogo di pari passo con un adattamento del compenso per perdita di imposte. Con-

dividiamo dunque il parere della commissione Jagmetti, giudicando però più adeguato un rialzo di circa 2 franchi per cavallo lordo. Occorre inoltre osservare che, analogamente alla commissione Jagmetti, desideriamo espressamente mantenere la norma (art. 14 cpv. 1^{ter}), secondo la quale questo compenso non dev'essere superiore alla perdita d'imposte stessa, soprattutto poiché i due fattori sono calcolati in modo diverso. Al riguardo, l'importo d'imposta che pagherebbe una società parzionaria, forma d'organizzazione assai corrente per le officine idroelettriche, serve come base di comparazione.

Va parimente rilevato che il compenso per perdita d'imposte non dev'essere più indicato in franchi CV, ma in franchi per kilowattora (kW), conformemente alle prescrizioni dell'ordinanza sulle unità (RS 941.202, art. 27 in connessione con l'art. 69).

L'importo di 8 franchi per kW lorda corrisponde a circa 5,90 franchi per cavallo lordo (per la conversione, cfr. appendice 3).

La somma del compenso per perdita d'imposta dev'essere modificata in due disposizioni: l'articolo 14 e l'articolo 20. Il primo disciplina il caso dell'utilizzazione delle forze idriche di un corso d'acqua pubblico e il secondo concerne la situazione particolare di un corso d'acqua pubblico, la cui utilizzazione spetta ai rivieraschi.

Analogamente a quanto abbiamo previsto per il canone annuo, proponiamo inoltre di sopprimere la riduzione stabilita per il supplemento di forza idrica utilizzabile grazie a un bacino d'accumulazione realizzato con spese ingenti: la giustificazione è identica a quella dell'articolo 49 capoverso 2 (vecchio).

Articolo 14 capoverso 1^{quater}

Allo scopo di rendere più elastico il sistema, vi proponiamo di delegarci, nel nuovo capoverso 1^{quater}, la competenza d'adeguare periodicamente l'importo del compenso per perdita di imposte.

23 Canone annuo

Articolo 49

Capoverso 1, primo periodo

Proponiamo di aumentare il massimo del canone annuo da «20 franchi per cavallo lordo» a «40 franchi per kilowattora lorda» (circa 30 franchi per cavallo lordo). Questo aumento è d'altronde giustificato dal profilo della politica congiunturale e non dovrebbe avere quasi nessun impatto sui prezzi. Giudichiamo infatti che il kilowattora subirebbe così un aumento medio di 0,25 centesimi, tenuto conto della soppressione proposta dei gradi di qualità.

Capoverso 1 secondo periodo

Poiché il nostro disegno tende a sopprimere i gradi di qualità, il periodo seguente (cpv. 1) dovrebbe essere cancellato:

Il Consiglio federale riduce parzialmente fino a 12 franchi questa aliquota massima secondo la durata dei deflussi utilizzabili; esso disciplina i particolari.

Il ritorno al sistema comportante un unico tasso per il massimo del canone tiene conto, oltre che della necessità di semplificare l'allestimento dei dati e il modo di calcolo, del postulato dei Cantoni di montagna inteso alla loro parificazione con i Cantoni di pianura.

Capoverso 2 vecchio

Il capoverso 2 attuale dispone che:

Se un'impresa crea con spese relativamente ingenti un bacino d'accumulazione per regolare il deflusso, il canone per questo aumento di forza sarà equamente diminuito, se le circostanze lo giustificano.

Questa disposizione, che non è sufficientemente chiara, è stata applicata soltanto raramente. Inoltre, in occasione della procedura di consultazione, si è giudicato che essa manteneva, in un certo senso, i gradi di qualità. Proponiamo quindi di cancellarla.

Capoverso 2 nuovo

Per ridurre l'attività supplementare e i contrattempi dovuti agli adeguamenti che regolarmente diventano necessari, vi proponiamo di demandarci la competenza di adattare periodicamente il massimo del canone annuo (cpv. 2 nuovo). Terremo conto soprattutto dell'evoluzione del potere d'acquisto della moneta.

Tenuto conto dei risultati della procedura di consultazione e delle considerazioni della commissione Jagmetti (cfr. n. 131), vi proponiamo infine di rinunciare all'istituzione di un fondo di compensazione, chiesta nel numero 2 del postulato Akeret.

24 Diritti acquisiti

Articolo 74 capoverso 3^{bis}

Come l'abbiamo annunciato in occasione dell'ultima revisione della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche, abbiamo sottoposto ad esame la questione di un'eventuale soppressione dei diritti acquisiti. Il signor Werner Dubach, dottore in diritto ed ex giudice federale, ha studiato il problema esaurientemente e, in un parere giuridico, è giunto segnatamente alla conclusione seguente:

La protezione particolare accordata dalla giurisprudenza ai diritti acquisiti rientra nell'ambito del diritto costituzionale e, conseguentemente, anche il Legislatore deve tenerne conto.

La soppressione dei diritti acquisiti già prevista dovrebbe pertanto aver luogo per il tramite di una modificazione della Costituzione federale, la quale stabilisca che le comunità non sono vincolate dalle garanzie accordate agli ammi-

nistrati, in virtù di contratti di diritto pubblico o di decisioni. Quindi, le comunità sarebbero sgravate dagli impegni esistenti o futuri, ma perderebbero simultaneamente la loro capacità di obbligarsi e, ciò che sarebbe più grave, la loro credibilità. Uno Stato che non conosce obblighi diversi da quelli che adempie liberamente e che può, in ogni momento, rivedere le sue relazioni giuridiche con gli amministrati, nonostante tutte le garanzie date, è bensì assolutamente immaginabile e realizzabile. Tuttavia non corrisponderebbe ai principi prevalenti nel nostro Paese.

Condividiamo queste conclusioni e proponiamo il mantenimento, pur con le necessarie modificazioni, del capoverso 3^{bis} che, nel 1976, è stato aggiunto all'articolo 74.

In occasione della revisione totale della legge, occorrerà esaminare la possibilità di semplificare la dottrina in modo che si possa rinunciare alla nozione di «diritti acquisiti», senza nondimeno limitare la protezione giuridica.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

31 Conseguenze finanziarie

311 Per la Confederazione

La modificazione proposta esplicherà conseguenze finanziarie, poiché le Ferrovie federali (FFS) dovranno pagare canoni annuali per le loro officine idroelettriche.

In taluni casi, le FFS dovranno inoltre avviare trattative con le collettività concedenti, cosicché gli effetti espliciti dall'aumento previsto dell'importo massimo del canone possono essere valutati soltanto approssimativamente.

Tanto per quantificare gli effetti in grosso modo, possiamo nondimeno considerare che un aumento di un franco/CV provocherebbe una spesa supplementare di 380 000 franchi per anno e che la soppressione dei gradi di qualità, combinata con l'aumento previsto del canone, causerebbe spese suppletive di circa 5,2 milioni di franchi. L'aumento preconizzato del compenso per perdita di imposte dovrebbe provocare alle FFS una spesa complementare di circa 700 000 franchi. Quindi, i due aumenti implicherebbero congiuntamente costi supplementari di circa 6 milioni di franchi.

312 Per i Cantoni e i Comuni

La modificazione della legge proposta dovrebbe tradursi in introiti supplementari pari a 80 milioni di franchi per i Cantoni e i Comuni, di cui 55 milioni toccherebbero ai Cantoni montani di Uri, dei Grigioni, del Ticino e del Vallese.

32 Effetti sul personale

Il nostro disegno non provocherà ripercussioni alcuna per l'effettivo del personale della Confederazione. Esigerà però un adeguamento dell'ordinanza del 12 febbraio 1918 sul calcolo del canone per i diritti d'acqua che non esula dal quadro d'attività normale dell'ufficio competente. Il disegno non esplicherà neppure alcun effetto sull'effettivo del personale dei Cantoni e dei Comuni.

33 Oneri per i Cantoni ed i Comuni

La modificazione legislativa imporrà un lieve onere ai Cantoni e ai Comuni, in quanto essi dovranno riadeguare i loro testi esecutivi. D'altra parte, la semplificazione del metodo di calcolo del canone contribuirà ad alleggerire i loro compiti amministrativi.

4 Linee direttive della politica di governo

Il nostro disegno è contenuto nel rapporto sulle linee direttive della politica di governo 1983-1987 (FF 1984 I 178). Conformemente alla nostra decisione del 29 agosto 1984, esso figura tra gli oggetti delle linee direttive classificati nel primo grado di priorità.

5 Costituzionalità

La modificazione della legge proposta è fondata sull'articolo 24^{bis} della Costituzione federale.

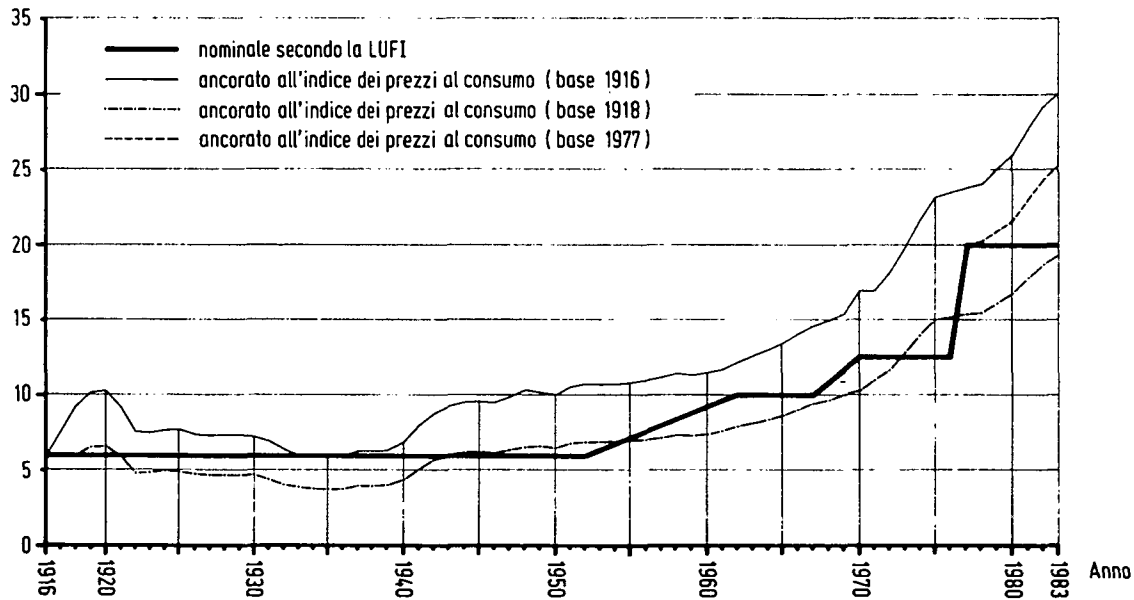
Elenco degli allegati

- 1 Evoluzione del canone per i diritti idrici
- 2 Evoluzione dei prezzi dei diversi agenti energetici dal 1968
- 3 Conversione di CV in kW

Evoluzione del canone annuo

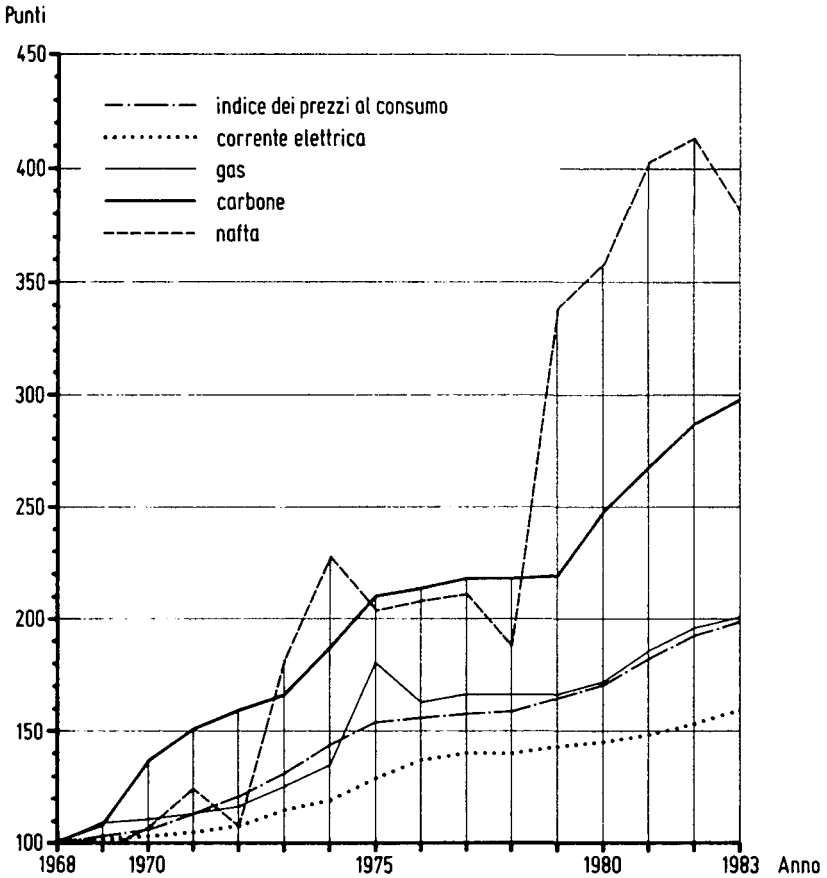
(Aliquote ancorate all'indice dei prezzi al consumo)

Importo (Fr / CV)



Evoluzione del prezzo di diversi agenti energetici dal 1968

1968 = 100

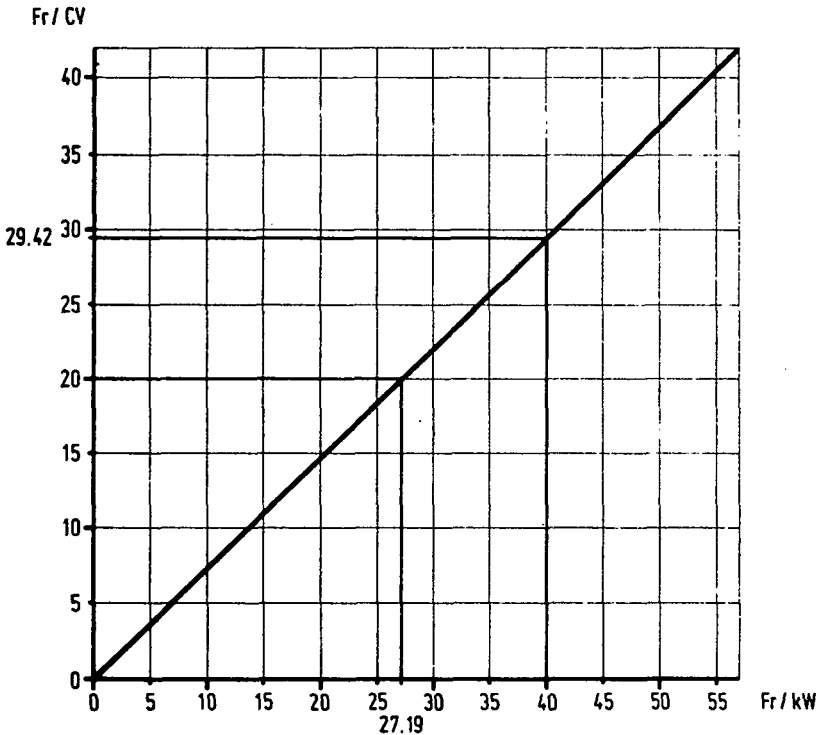


Conversione CV/kW

1 CV = 0.73549875 kW

Esempi:

5.88 Fr per CV	-	8.00 Fr per kW
10.00 Fr per CV	-	13.60 Fr per kW
12.00 Fr per CV	-	16.32 Fr per kW
12.50 Fr per CV	-	17.00 Fr per kW
16.00 Fr per CV	-	21.75 Fr per kW
20.00 Fr per CV	-	27.19 Fr per kW
27.00 Fr per CV	-	36.71 Fr per kW
29.42 Fr per CV	-	40.00 Fr per kW



Legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 12 novembre 1984 ¹⁾,
decreta:

I

La legge federale del 22 dicembre 1916 ²⁾ sull'utilizzazione delle forze idriche è modificata come segue:

Art. 12 cpv. 1

¹ La Confederazione ha il diritto di appropriarsi della forza di un corso d'acqua pubblico per le sue imprese di trasporto e di comunicazione.

Art. 14 cpv. 1 e 1^{quater} (nuovo)

¹ A titolo di compenso per la perdita di imposte cantonali, comunali e altre, la Confederazione paga ai Cantoni, nel cui territorio essa si appropria di forze idriche, un'indennità di 8 franchi per anno e kilowattora lorda dell'impianto costruito.

^{1quater} Il Consiglio federale può adeguare periodicamente l'aliquota stabilita nel capoverso 1.

Art. 20 cpv. 2

² La Confederazione deve inoltre versare al Cantone, a titolo di compenso per la perdita di imposte cantonali, comunali e altre, un'indennità di 8 franchi per anno e kilowattora lorda dell'impianto costruito; le disposizioni dell'articolo 14 sono applicabili per analogia.

Art. 49 cpv. 1 e 2

¹ Il canone annuo non può superare 40 franchi per kilowattora lorda.

¹⁾ FF 1984 III 1401

²⁾ RS 721.80

² Il Consiglio federale può adeguare periodicamente l'aliquota massima stabilita nel capoverso 1.

Art. 74 cpv. 3^{bis}

^{3bis} L'articolo 49 capoversi 1 e 2 riveduto (tenore del)
è applicabile nella misura in cui non pregiudichi i diritti acquisiti.

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Messaggio concernente la modificazione della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche (LUPI) del 12 novembre 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.086
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.12.1984
Date	
Data	
Seite	1401-1424
Page	
Pagina	
Ref. No	10 114 653

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.