



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapporto esplicativo concernente la modifica della legge sulle forze idriche (avamprogetto posto in consultazione)

del 21 giugno 2017

Compendio

Una situazione di mercato tesa, caratterizzata da prezzi bassi dell'energia, è all'origine delle difficoltà economiche in cui versa una parte delle aziende elettriche svizzere. Per un periodo transitorio l'attuale aliquota massima del canone annuo viene ridotta e adeguata alle mutate condizioni quadro. A lungo termine si mira a una normativa flessibile in materia di canone annuo.

Situazione iniziale

Il canone annuo rappresenta il compenso che il concessionario è tenuto a corrispondere annualmente all'ente pubblico concedente per il conferimento del diritto d'utilizzazione esclusiva della forza idrica dei corsi d'acqua pubblici in una determinata ubicazione. Il canone annuo viene stabilito dai Cantoni, i quali devono tuttavia tenere conto dei limiti imposti dal diritto federale. Attualmente quest'ultimo prevede un'unica limitazione, ovvero un importo massimo del canone annuo. Dall'entrata in vigore della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche¹ (legge sulle forze idriche, LUF1), il Parlamento ha aumentato tale aliquota massima del canone annuo prevista dal diritto federale a più riprese. Sino alla fine del 2019 l'ammontare del canone annuo è disciplinato nella legge sulle forze idriche in vigore (art. 49 cpv. 1). Secondo l'articolo 49 capoverso 1^{bis}, il Consiglio federale è tenuto a sottoporre tempestivamente all'Assemblea federale un disegno di atto legislativo per la determinazione dell'aliquota massima del canone annuo applicabile a partire dal 2020. Considerata la difficile situazione dell'utilizzazione delle forze idriche sul mercato, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) con la sua mozione 14.3668 «Normativa in materia di canoni per i diritti d'acqua dopo il 2019» ha inoltre incaricato il Consiglio federale di elaborare rapidamente, in collaborazione con i Cantoni, le imprese del settore e altri ambienti interessati, una nuova normativa in materia di canone annuo nonché di rendere più flessibile il relativo sistema. In tal modo, nei momenti di difficoltà economiche l'onere per il settore elettrico risulterà minore, senza perdere di vista gli interessi dei Cantoni.

Contenuto dell'avamprogetto

L'avamprogetto è incentrato sul canone annuo. In un periodo di transizione dal 2020 al 2022, l'aliquota massima del canone annuo sarà fissata a 80 franchi per chilowatt lordo. La normativa transitoria per l'aliquota massima del canone annuo comporta una riduzione delle entrate provenienti dal canone annuo per gli enti pubblici aventi il diritto di disporre, sgravando invece le centrali idroelettriche.

Per mitigare le ripercussioni sugli enti pubblici, durante un periodo transitorio sarebbe ipotizzabile a titolo alternativo applicare la riduzione soltanto alle centrali chiaramente deficitarie.

La presente revisione della LUF1 costituisce un'occasione per integrare la normativa, finora incompleta, riguardante le competenze relative alle centrali idroelettriche di frontiera.

Prospettive

La nuova legge del 30 settembre 2016² sull'energia (LEne) prevede, nei primi cinque anni dalla sua entrata in vigore, di ridurre gli oneri per le centrali idroelettriche esistenti tramite un premio di mercato. Inoltre, entro il 2019 il Consiglio federale è tenuto a sottoporre all'Assemblea federale un disegno di atto normativo volto a introdurre un modello conforme al mercato. Nell'ambito della deliberazione sul messaggio del 13 aprile 2016 relativo alla legge federale sulla trasformazione e l'ampliamento delle reti elettriche (Strategia Reti elettriche), il Parlamento ha già affrontato prime discussioni in merito a un nuovo market design.

A lungo termine sarà istituito un sistema flessibile per il canone annuo. Una parte fissa sarà versata indipendentemente dalla situazione di mercato. In aggiunta sarà calcolata una parte variabile che dipenderà dal prezzo di mercato di riferimento per la corrente elettrica generata a partire dalla forza idrica svizzera. Il nuovo sistema verrà sottoposto al Parlamento in un secondo momento, in un progetto a parte, contemporaneamente al nuovo modello di mercato previsto dalla legge sull'energia. Nel presente avamprogetto per la consultazione questo sistema viene presentato a grandi linee affinché gli interessati abbiano l'opportunità di esprimersi in merito sin d'ora, nel quadro della consultazione.

¹ RS 721.80

² RS 730.0

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali dell'avamprogetto

1.1 Situazione iniziale

Secondo l'articolo 76 capoverso 4 della Costituzione federale (Cost.)³, i Cantoni dispongono delle risorse idriche. Il diritto cantonale stabilisce a quale ente pubblico (Cantone, distretto, Comune o corporazione) spetta il diritto di disporre della forza dei corsi d'acqua pubblici (art. 2 cpv. 1 LUF1). L'ente pubblico avente il diritto di disporre può utilizzare esso stesso la forza oppure concedere ad altri il diritto d'utilizzarla (art. 3 cpv. 1 LUF1). Se per una determinata durata il diritto speciale d'utilizzazione viene concesso a un terzo per un'utilizzazione esclusiva, l'ente pubblico concedente può riscuotere una tassa entro i limiti della legislazione federale. Il canone annuo rappresenta il compenso che il concessionario è tenuto a corrispondere annualmente all'ente pubblico concedente per il conferimento del diritto speciale d'utilizzazione.

Finora il legislatore federale ha fatto appello alla competenza di porre delle limitazioni concessagli dalla Costituzione federale stabilendo un importo massimo del canone annuo per ogni chilowatt lordo (aliquota massima del canone annuo ammessa dalle prescrizioni federali). Secondo l'articolo 49 capoverso 2 LUF1 i Cantoni che hanno introdotto un'imposta cantonale speciale sull'utilizzazione della forza idrica devono diminuire il canone annuo in modo che, sommato all'imposta cantonale speciale, non superi l'aliquota massima del canone annuo ammessa dalle prescrizioni federali. All'interno di tale quadro del diritto federale i Cantoni sono liberi di emanare disposizioni. Possono quindi prevedere un canone annuo inferiore all'aliquota massima del canone annuo ammessa dalle prescrizioni federali, incentivando così l'utilizzazione delle forze idriche presenti sul territorio dell'ente pubblico concedente. L'attuale normativa in materia di canone annuo di cui all'articolo 49 capoverso 1 LUF1 è limitata sino alla fine del 2019.

Inoltre occorre tenere conto del principio secondo il quale nella loro totalità le prestazioni cui deve soddisfare il concessionario, come tasse, canone annuo, somministrazione d'acqua o d'energia, durata della concessione, disposizioni sui prezzi della corrente elettrica, partecipazione dell'ente pubblico agli utili, reversibilità della concessione e riscatto, non devono ostacolare in modo essenziale l'utilizzazione delle forze idriche (art. 48 cpv. 1 e 2 LUF1).

Dalla sua introduzione, il legislatore ha sottoposto sei volte a revisione l'aliquota massima del canone annuo ammessa dalle prescrizioni federali. Nel 1918 tale aliquota ammontava a un massimo di 6 franchi per cavallo lordo, l'equivalente di un massimo di 8.16 franchi per chilowatt lordo. Con l'ultima revisione dell'aliquota massima del canone annuo, risalente al 2010, in un primo tempo è stata aumentata a 80 franchi per chilowatt lordo a partire dal 1° gennaio 2011 e in seguito a 110 franchi per chilowatt lordo con effetto al 1° gennaio 2015. Qualora l'attuale aliquota massima del canone annuo venga esaurita nella sua totalità, le entrate provenienti dal canone annuo ammonterebbero a 550 milioni di franchi all'anno. Il canone annuo sarebbe così pari a una media di 1,55 centesimi per chilowattora generato a partire da forza idrica naturale. In media, rappresenta il 19 per cento circa dei costi di produzione.

L'aumento, proposto attraverso l'iniziativa parlamentare 08.445 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) «Canoni per i diritti d'acqua adeguati», era allora motivato dall'incremento dei prezzi dell'energia di punta e di regolazione, dall'aumento del valore dell'energia elettrica di accumulazione come pure da una compensazione del rincaro. La normativa è stata limitata nel tempo affinché in caso di nuovo disciplinamento fosse possibile tenere conto degli effetti allora apparenti della liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, di cui una prima tappa era stata completata nel 2009, così come quelli della promozione delle piccole centrali elettriche per il tramite della remunerazione per l'immissione di energia a copertura dei costi⁴. Nel frattempo le condizioni quadro sono cambiate, non solo a causa della liberalizzazione parziale del mercato dell'energia elettrica e della promozione delle piccole centrali elettriche, bensì anche per altri svariati fattori. Negli anni Duemila i responsabili dell'approvvigionamento energetico hanno investito in tutta l'Europa in centrali elettriche a combustibili fossili poiché si attendevano un nuovo forte aumento della domanda di energia elettrica. Ne è conseguito un eccesso di capacità delle centrali elettriche. La crisi finanziaria e debitoria che ha colpito l'Europa minaccia ora la produzione, in particolare quella industriale, causando un calo della domanda di energia. Inoltre i prezzi per il CO₂ nel sistema di scambio di quote di emissioni si situano a un livello molto basso, impedendo l'effetto di incentivazione auspicato. Ciò a sua volta favorisce la produzione di corrente elettrica a partire da energie fossili. Sono in particolare le vecchie centrali a carbone, che sono già ammortizzate e possono produrre a basso costo, a rappresentare una concorrenza diretta per le centrali idroelettriche. A ciò si aggiungono gli effetti degli sviluppi strutturali e delle misure adottate nei Paesi europei nell'ambito dell'efficienza energetica. Infine, anche l'ingente sovvenzionamento delle energie rinnovabili, in particolare in Germania, contribuisce a far sì che le centrali elettriche convenzionali subiscano pressioni sul mercato (effetto «merit order»). Queste procedure hanno ripercussioni sul mercato europeo dell'energia e sull'evoluzione dei prezzi dei diversi vettori energetici. Di pari passo con la tensione che caratterizza la situazione economica a livello mondiale e con l'abolizione del tasso di cambio minimo con l'euro, la situazione sul mercato è peggiorata per i produttori di energia elettrica in Svizzera, in particolare per quelli che hanno elevati costi di produzione oppure che non possono riformire clienti finali vincolati. La Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom) stima che oggi nel caso dell'approvvigionamento di base a clienti vincolati circa il 50 per cento della produzione di corrente elettrica delle centrali elettriche sia ancora a costi di produzione e pertanto redditizio.

I prezzi al ribasso sul mercato dell'energia elettrica all'ingrosso hanno fatto sì che una quota sempre maggiore di consumatori finali autorizzati faccia uso del libero accesso al mercato conferito loro dalla legge sull'approvvigionamento elettrico. La concorrenza sorta in questo segmento di mercato ha avuto come conseguenza il fatto che i produttori di forza idrica in parte non possano più coprire i propri costi di produzione attraverso la vendita di corrente elettrica ai grandi consumatori. A sua volta ciò ha causato un peggioramento della loro situazione finanziaria. Anche in tal caso a essere maggiormente colpiti sono i produttori che hanno pochi o nessun cliente vincolato per l'approvvigionamento di base. Dal 2008 i prezzi della corrente elettrica sul mercato all'ingrosso sono in continuo calo, da un prezzo annuo medio per il mercato a pronti svizzero pari a 118 franchi per megawattora, raggiunto in una sola occasione, per attestarsi nel 2016 a soli 41.30 franchi per megawattora.

³ RS 101

⁴ FF 2009 969

Oltre all'acquisto sempre più frequente di corrente elettrica sul mercato libero, avrà ripercussioni anche la decisione del Tribunale federale del 20 luglio 2016⁵. Tale sentenza conferma la prassi adottata dalla ElCom, secondo cui i costi di produzione non possono essere esclusivamente e interamente imputati ai consumatori finali vincolati per l'approvvigionamento di base. Ciò concerne anche il canone annuo. Visto quanto deciso dal Tribunale federale, le Camere hanno discusso di adeguamenti alla legge sull'approvvigionamento elettrico⁶ (LAEI) già nel quadro dei dibattiti parlamentari dedicati al messaggio del 13 aprile 2016 concernente la legge federale sulla trasformazione e l'ampliamento delle reti elettriche⁷ (Strategia Reti elettriche).

La stima dei costi di produzione delle centrali idroelettriche dipende dal trattamento dei singoli elementi di costo e si basa in parte su dati non pubblicamente accessibili. L'Ufficio federale dell'energia UFE ha incaricato il Centre for Energy Policy and Economics dell'ETH di Zurigo⁸ di stimare i costi di produzione delle centrali idroelettriche svizzere per il periodo 2000-2013. I dati alla base dello studio comprendono il 60 per cento circa della produzione di tutte le forze idriche svizzere e contengono dati di impianti ad acqua fluente e ad accumulazione, come pure impianti ad accumulazione con pompaggio. Nel periodo 2000-2013, i costi medi di produzione relativi agli impianti con serbatoio e ad acqua fluente ammontavano a 5,7 centesimi per chilowattora. Questo valore comprende il rendimento del capitale proprio (0,67 ct./kWh), l'imposta sull'utile (0,2 ct./kWh) e il canone annuo (1,05 ct./kWh). Con l'attuale aliquota massima del canone annuo, quest'ultimo ammonta in media a 1,55 centesimi per chilowattora. Fermo restando un rendimento adeguato del capitale proprio, i costi di produzione medi possono essere stimati a circa 6,2 centesimi per chilowattora. La parte degli introiti è ancora più difficile da stimare della parte dei costi: con un semplice confronto diretto con il prezzo del commercio all'ingrosso dell'ultimo anno è possibile ricavare soltanto un ordine di grandezza della copertura insufficiente, che attualmente corrisponde a 2 centesimi per chilowattora. Sul fronte degli introiti non si tiene conto del fatto che vi sono ulteriori possibilità di introito grazie alla flessibilità, in particolare al trading delle prestazioni di servizio relative al sistema e intraday. Sul fronte dei costi non vengono considerati tutti i costi generici (commercializzazione, amministrazione). Alla luce della stima dell'ElCom, secondo cui il 50 per cento della corrente elettrica generata a partire dalla forza idrica può essere destinato alla copertura dei costi nell'approvvigionamento di base, per la produzione di corrente elettrica generata a partire da forza idrica risulta un ordine di grandezza pari a 300 milioni di franchi⁹, i quali al momento non possono essere coperti.

A posteriori occorre ricordare che né il rincaro né l'evoluzione dei prezzi dell'energia di punta e di regolazione hanno seguito l'andamento illustrato nel rapporto concernente l'iniziativa parlamentare 08.445. Mentre negli scorsi anni i prezzi della corrente elettrica all'ingrosso hanno registrato un calo, il mercato della potenza di regolazione ha assunto un'importanza sempre maggiore. Molti produttori di forza idrica sono interessati a offrire attraverso le proprie centrali elettriche prestazioni di servizio relative al sistema oppure hanno già equipaggiato le proprie centrali elettriche in modo da poter partecipare a questo mercato in continua evoluzione. Per poter tenere conto di tali sviluppi, nella sua mozione 14.3668 «Normativa in materia di canoni per i diritti d'acqua dopo il 2019» la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) incaricava il Consiglio federale di prevedere una maggiore flessibilizzazione del sistema del canone annuo per il periodo successivo al 2019.

Quale sostegno alle grandi centrali idroelettriche esistenti, la LENE prevede un premio di mercato limitato a cinque anni, pari a circa 120 milioni di franchi all'anno. Inoltre, quale sostegno alla realizzazione di nuove grandi centrali idroelettriche e ai considerevoli ampliamenti e rinnovamenti di impianti esistenti con una potenza minima di 300 chilowatt, la LENE prevede inoltre la possibilità di concedere contributi d'investimento. È previsto che la LENE entri in vigore il 1° gennaio 2018, cosicché i premi di mercato potranno essere versati nel periodo 2018-2022. Nel 2022 verranno ammessi gli ultimi impianti al sistema della remunerazione per l'immissione di elettricità. Con la LENE (art. 30 cpv. 5) il Consiglio federale viene incaricato di sottoporre all'Assemblea federale, entro il 2019, un disegno di atto normativo volto a introdurre un modello conforme al mercato al più tardi al termine delle misure di sostegno per il sistema di remunerazione per l'immissione di elettricità.

1.2 La nuova normativa proposta

All'articolo 49 capoverso 1^{bis}, la LUFi in vigore obbliga il Consiglio federale a sottoporre tempestivamente all'Assemblea federale un disegno di atto legislativo per la determinazione dell'importo massimo del canone annuo applicabile a partire dal 1° gennaio 2020.

Alla luce dei premi di mercato limitati nel tempo previsti dalla nuova LENE e delle decisioni ancora attese in merito a un market design/modello conforme al mercato, viene proposta una normativa transitoria basata su quella attuale. Questa consente di tenere in considerazione i lavori legislativi in vista di un modello conforme al mercato e le idee e interconnessioni provenienti dal mondo politico per ulteriori misure di sostegno. In tal modo detti lavori possono essere differiti e coordinati tenendo conto delle eventuali sinergie emergenti nell'ambito dell'istituzione di un nuovo sistema per il canone annuo. Il presente progetto di legge prevede un'aliquota massima del canone annuo pari a 80 franchi per chilowatt lordo, in sostituzione del massimo precedentemente stabilito a 110 franchi per chilowattora. La durata della normativa è limitata al 31 dicembre 2022.

Nel caso delle centrali idroelettriche per la cui costruzione il concessionario beneficia di un contributo d'investimento secondo l'articolo 26 della nuova LENE, fino al termine autorizzato per detta costruzione e per un periodo di 10 anni a partire dalla messa in esercizio non possono essere riscossi canoni annui. I gestori di impianti esistenti che beneficiano di un contributo d'investimento per un ampliamento o rinnovamento considerevole dispongono di un'esenzione per un periodo di 10 anni a partire dalla messa in esercizio dell'impianto ampliato o rinnovato per la parte per la quale hanno ricevuto un contributo d'investimento secondo l'articolo 26 della nuova LENE. Le riduzioni valgono anche per le imposte speciali di cui all'articolo 49 capoverso 2 LUFi.

La disposizione che riguarda le piccole centrali idroelettriche che non superano i 2 megawatt lordi resta valida.

L'adeguamento dell'aliquota massima del canone annuo consente di chiarire due temi apparentati. Nell'ultima frase dell'articolo 49 capoverso 1 si rinuncia a menzionare gli accordi internazionali. L'avamprogetto prevede inoltre la modifica dell'articolo 7 attuale,

⁵ DTF 2C_681/2015, 2C_682/2015, pubblicazione prevista

⁶ RS 734.7

⁷ FF 2016 3393

⁸ Filippini & Geissmann, (2014), Kostenstruktur und Kosteneffizienz der Schweizer Wasserkraft (www.ufe.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni > Banca dati Pubblicazioni generali > Kostenstruktur und Kosteneffizienz der Schweizer Wasserkraft, disponibile soltanto in tedesco.

⁹ Sulla base di una produzione media delle grandi centrali idroelettriche pari a 32 TWh, di una copertura insufficiente media di 2 ct./kWh e della supposizione che il 50 % della forza idrica venga destinata all'approvvigionamento di base, ne risulta una copertura insufficiente dell'ordine di grandezza di 300 mio. fr.

che viene completato con una chiara delega della competenza al Consiglio federale, il quale potrà stipulare autonomamente accordi internazionali nell'ambito dell'utilizzazione delle forze idriche delle sezioni di corsi d'acqua che toccano la frontiera nazionale. Pertanto al Consiglio federale viene delegata la competenza di regolare autonomamente tutte le questioni riguardanti gli impianti idroelettrici di frontiera nell'ambito di accordi internazionali. Possono essere oggetto di tali accordi il conferimento di diritti d'utilizzazione, l'autorizzazione autonoma dell'utilizzazione di forze idriche da parte degli aventi il diritto di disporre, la determinazione di prestazioni e condizioni per il conferimento del diritto d'utilizzazione e la disposizione di misure di risanamento e di misure concernenti l'esercizio.

I diritti d'utilizzazione delle sezioni di corsi d'acqua che toccano la frontiera nazionale sono da sempre conferiti dalla Confederazione. Per garantire la coerenza, questa regola di competenza deve essere precisata. Il completamento stabilisce pertanto quanto risulta già dall'articolo 62 esistente, ovvero che al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) spettano altresì le decisioni in merito all'approvazione dei piani necessari alla costruzione o alla modifica di impianti, nonché il rilascio delle autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale. A ciò è correlata la determinazione delle prestazioni e delle condizioni per il conferimento del diritto d'utilizzazione di cui all'articolo 48 e di conseguenza anche del canone annuo. Viene inoltre precisato che nel caso delle centrali idroelettriche di frontiera spetta al DATEC ordinare misure di risanamento, in particolare il risanamento dei deflussi residuali e altre misure volte a risanare le centrali idroelettriche di frontiera. Ciò concerne in particolare misure per il risanamento del bilancio in materiale detritico, il ripristino della libera migrazione dei pesci e l'eliminazione degli effetti negativi dei deflussi discontinui sui corsi d'acqua. Questi obblighi in materia di risanamento risultano dalle leggi federali sulla protezione delle acque¹⁰ e sulla pesca¹¹. Il Dipartimento può inoltre ordinare misure concernenti l'esercizio. Laddove opportuno, ad esempio data la vicinanza fisica, in singoli casi il DATEC deve poter delegare al Cantone la disposizione di una misura. In ogni caso il DATEC deve tenere conto della particolarità del contesto internazionale. Gli enti pubblici aventi il diritto di disporre e i Cantoni devono sempre essere consultati previamente. Il completamento dell'articolo 7 non prevede alcuna modifica materiale.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

La normativa transitoria proposta consente di tenere conto sia della difficile situazione economica delle centrali idroelettriche sia degli interessi degli enti pubblici beneficiari del canone. Da un lato è necessaria, al di là dei premi di mercato, una riduzione degli oneri dei gestori; dall'altro gli oneri del risanamento delle centrali elettriche non possono essere addossati ai soli enti pubblici che hanno stabilito un rapporto contrattuale a lungo termine con i concessionari. Con la soluzione proposta vengono revocati gli aumenti graduali decisi dall'ultima revisione della LUF1 nel 2010. Sia i prezzi della corrente elettrica sia il rincaro hanno registrato un'evoluzione contraria rispetto a quanto previsto allora. Per la forza idrica la riduzione di 30 franchi per chilowatt lordo corrisponde, in totale, a uno sgravio pari a circa 150 milioni di franchi. Per gli enti pubblici, ciò comporta minori entrate dello stesso importo e, per quanto concerne l'ammontare dei canoni annui, un ritorno alla situazione del periodo 1997-2010, quando l'aliquota massima del canone annuo ammontava già a 80 franchi per chilowatt lordo. La copertura insufficiente dei costi di produzione delle centrali idroelettriche attive sul mercato può così essere ridotta di 75 milioni di franchi. Unitamente ai premi di mercato pari a circa 120 milioni di franchi all'anno, ciò corrisponde a una significativa riduzione degli oneri per le centrali idroelettriche di cui sopra, anche se permane una lacuna di circa 100 milioni di franchi, cui i gestori devono far fronte aumentando ulteriormente l'efficienza, ottimizzando le strutture e rinunciando al rendimento del capitale proprio.

Anche nel caso della corrente elettrica generata a partire da forza idrica destinata all'approvvigionamento di base la riduzione dell'aliquota massima del canone annuo porta a uno sgravio, il quale va ritrasferito ai clienti finali vincolati. Secondo l'articolo 22 capoverso 1 della legge del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico¹² (LAE1), la ElCom vigila sul rispetto della LAE1 e di conseguenza anche sul tariffario per i consumatori finali vincolati. Questi ultimi forniscono già un sostegno rilevante alla forza idrica assumendosi i costi di produzione nella misura del 50 per cento della produzione di corrente elettrica generata a partire da forza idrica, e finanziano pure i premi di mercato attraverso il supplemento rete. È così possibile garantire gran parte della produzione di corrente elettrica generata a partire da forza idrica e mantenere il valore aggiunto regionale. Per questo motivo, indipendentemente dal collocamento sul libero mercato o dal consumatore finale vincolato, è appropriato prevedere un importo massimo unitario per il canone annuo. Una distinzione sarebbe difficilmente realizzabile, poiché la corrente elettrica di una stessa centrale può essere destinata sia al mercato che all'approvvigionamento di base.

Con la normativa transitoria viene stabilita una nuova aliquota massima del canone annuo e quindi il prezzo per l'utilizzo della risorsa «forza idrica». In media, il canone annuo ammonterà a oltre 10 franchi per megawattora di corrente elettrica generata a partire da forza idrica. Alla luce dei prezzi attuali dell'elettricità sul mercato del commercio all'ingrosso, l'importo proposto può essere messo in discussione. I prezzi di mercato attuali dipendono tuttavia in particolare dalla situazione dei mercati dell'energia elettrica dei Paesi limitrofi, i quali sono ancora fortemente improntati, oltre che alle energie rinnovabili, alle energie fossili. Mentre in tali Paesi gran parte della corrente elettrica generata a partire da energie rinnovabili viene prodotta mediante sovvenzioni a copertura dei costi, spesso gli impianti non sovvenzionati sono impossibilitati a coprire la totalità dei costi di produzione. Attualmente a definire i prezzi sono spesso le centrali a carbone o a gas, le quali traggono beneficio dai prezzi bassi del CO₂ e delle materie prime. Anche queste centrali non sempre riescono a coprire tutti i costi. Questo è l'attuale problema del mercato energy only¹³, che viene ottimizzato in particolare in una prospettiva a breve termine e non indennizza necessariamente il mantenimento a lungo termine o l'ampliamento delle centrali elettriche. Se tale situazione dovesse perdurare troppo a lungo, potrebbe subire ripercussioni negative anche la sicurezza di approvvigionamento a lungo termine. È quindi su tale base che devono essere interpretate le discussioni attuali su un nuovo market design volto a ristabilire una remunerazione equa delle tecnologie di produzione della corrente elettrica da lungo tempo auspiccate, in particolare per la forza idrica. Gli enti pubblici che concedono i diritti per l'utilizzo della forza idrica hanno stabilito un rapporto contrattuale a lungo termine con i gestori delle centrali idroelettriche, i quali godono del diritto d'utilizzazione esclusiva della forza idrica in una determinata ubicazione e che utilizzano quindi la risorsa di proprietà dell'ente pubblico. Il canone annuo corrisponde al relativo indennizzo e il suo ammontare deve essere considerato anche in funzione della durata di detto rapporto contrattuale. In passato, spesso gli adeguamenti dell'aliquota massima del canone annuo sono avvenuti gradualmente e, analogamente, la soluzione transitoria deve essere interpretata come adeguamento preparatorio in vista di una soluzione a lungo termine che in futuro sarà garan-

¹⁰ RS 814.20

¹¹ RS 923.0

¹² RS 734.7

¹³ Mercato nel quale viene pagata soltanto la quantità di energia fornita e non, ad esempio, una riserva messa a disposizione.

tita dalla flessibilizzazione del canone annuo. Per tali motivi l'adeguamento dell'aliquota massima a 80 franchi per chilowattora lordo costituisce una soluzione transitoria adeguata sia per gli enti pubblici beneficiari dei canoni annui sia per i concessionari.

Nel caso di singoli Cantoni, la riduzione del 27% dell'aliquota massima del canone può tradursi in entrate annue notevolmente minori provenienti dalla riscossione del canone. Per mitigare l'impatto di tale riduzione sarebbe ipotizzabile, come alternativa, ridurre l'aliquota massima del canone a 80 franchi per chilowatt lordo, per un periodo limitato alla fine del 2022 soltanto per le centrali chiaramente deficitarie. Come criterio di selezione in questo caso si potrebbe applicare il diritto dei grandi impianti idroelettrici al premio di mercato, conformemente all'articolo 30 LEnE. Per tutti gli altri impianti continuerebbe a valere fino al 2022 un importo massimo di 110 franchi per chilowatt lordo. In sede di riscossione del canone annuo, questa differenziazione comporterebbe un onere supplementare in termini di attuazione e delimitazione. Le perdite per gli enti pubblici risulterebbero tuttavia minori e le centrali deficitarie verrebbero sgravate. Nel quadro della presente consultazione gli ambienti interessati possono esprimersi in merito a questa variante.

Nell'ambito della normativa in materia di canone annuo, l'ultima frase dell'articolo 49 capoverso 1 LUF1 verrà del tutto soppressa. Finora, la normativa definiva in modo poco chiaro la ripartizione delle competenze all'interno del nostro Paese per quanto concerne il coordinamento del canone annuo nei rapporti internazionali. In passato tale questione era stata oggetto di discussioni poiché non era chiaro quale importanza era attribuita agli accordi internazionali nel settore del diritto delle acque, che si trattasse di accordi sull'utilizzazione delle forze idriche o del coordinamento di prestazioni e condizioni, in particolare dei canoni annui. Di conseguenza, sulla base di queste norme generiche non era possibile stabilire inequivocabilmente il corretto livello gerarchico per la stipula di detti accordi. L'attuale obbligo di diritto internazionale di non arrecare danno ad altri Stati e di raggiungere un'intesa per l'utilizzazione comune delle forze idriche dei corsi d'acqua di frontiera deve però continuare a essere rispettato nonostante lo stralcio.

Viene ora creata una base giuridica speciale che stabilisce la competenza per la stipula di accordi internazionali nell'ambito del diritto delle acque. In tal modo vengono risolte le difficoltà di interpretazione in merito all'importanza e al valore di un accordo internazionale. Diversi motivi militano a favore della proposta di autorizzare il Consiglio federale, nell'ambito del diritto delle acque, a stipulare autonomamente accordi di diritto internazionale. È compito del Consiglio federale rappresentare la Svizzera nei confronti dell'estero (art. 184 cpv. 1 Cost.). Il Consiglio federale può concludere autonomamente trattati internazionali nella misura in cui ne sia autorizzato da una legge federale (art. 7a cpv. 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA¹⁴). Con la revisione della LUF1, avvenuta tramite la legge federale del 13 dicembre 1995¹⁵ in vigore dal 1° maggio 1997, il Consiglio federale ha delegato la competenza per il conferimento dei diritti d'utilizzazione al DATEC. Analogamente, risulta ovvio delegare al Consiglio federale la competenza di stipulare accordi internazionali concernenti le forze idriche di frontiera. Rispetto agli affari che solitamente devono essere approvati dal Parlamento, l'utilizzazione delle forze idriche di corsi d'acqua di frontiera ha un'importanza minore, senza che si possa tuttavia affermare a priori che si tratti di accordi di portata limitata secondo l'articolo 48a LOGA (cfr. Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria per lo sfruttamento della forza idrica dell'Inn e dei suoi affluenti nella regione di confine¹⁶, e Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Francese concernente la sistemazione idroelettrica di Emosson¹⁷). Con tale delega al Consiglio federale, il Parlamento può essere sgravato da affari di portata minore, relativamente rari e molto tecnici. La competenza del Consiglio federale appare proporzionale e conforme al suo livello.

A partire dalla revisione della LUF1 nel 1996, la competenza di costituire i diritti d'utilizzazione delle sezioni di corsi d'acqua che toccano la frontiera nazionale spetta al DATEC e non più al Consiglio federale. Da allora, spetta altresì al DATEC autorizzare l'utilizzazione delle forze idriche da parte degli aventi il diritto di disporre. L'articolo 62 prevede che il DATEC con il rilascio della concessione decida anche in merito all'approvazione dei piani necessari per la costruzione o per la modifica di impianti e che rilasci tutte le autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale, in modo che non siano più necessari piani o autorizzazioni secondo il diritto cantonale. Tale competenza non varia nemmeno nel corso della durata di validità della concessione. Per coerenza, questo aspetto viene introdotto all'articolo 7 capoverso 1 LUF1. Rilasciando o rinnovando una concessione devono sempre essere stabilite anche le prestazioni e le condizioni che deve soddisfare il concessionario per ottenere il diritto d'utilizzazione. Tra queste figura in particolare il canone annuo. Come risulta dall'articolo 7, tale competenza spetta al DATEC, previa consultazione dei Cantoni interessati e tenendo adeguatamente conto delle rispettive legislazioni. L'utilizzazione delle forze idriche di corsi d'acqua di frontiera è intrinseca al contesto internazionale. Richiede un coordinamento tra gli enti pubblici concedenti, ossia tra le autorità svizzere ed estere. Corrisponde a una prassi costante secondo cui per le centrali idroelettriche di frontiera il DATEC non sia competente soltanto per il conferimento dei diritti d'utilizzazione, bensì anche per la disposizione di misure di risanamento e di misure concernenti l'esercizio. Il DATEC dispone misure di risanamento che sulla base delle leggi sulla protezione delle acque e sulla pesca sono indispensabili non soltanto all'interno del nostro Paese, ma anche lungo i corsi d'acqua di frontiera. Dato che il DATEC è l'autorità competente per le centrali idroelettriche di frontiera, è tenuto a disporre anche altre misure concernenti l'esercizio. Se le circostanze lo richiedono, in particolare laddove la vicinanza fisica o la competenza specialistica dei Cantoni costituiscono degli elementi centrali di valutazione, in singoli casi il DATEC deve comunque poter delegare al Cantone la competenza di ordinare le misure necessarie.

1.4 Flessibilizzazione del canone annuo

A medio termine, in seguito alla normativa transitoria, è prevista la flessibilizzazione dell'aliquota massima del canone annuo. Si intende istituire una normativa in materia di canone annuo che funzioni a lungo termine e che sia equa per tutte le parti interessate. La flessibilizzazione non rientra nel progetto, ma il Consiglio federale apre la discussione sui punti essenziali di un modello di canone annuo flessibile già nel quadro della consultazione concernente la normativa transitoria, dando agli interessati l'opportunità di esprimersi in merito. In tal modo sarà possibile valutare in che misura possa essere accettato un sistema di questo genere e su tale base dare avvio tempestivamente ai futuri lavori legislativi.

Flessibilizzazione significa variabilità del canone annuo in funzione di una o più grandezze di riferimento. Appare opportuno orientare l'aliquota massima del canone annuo a un prezzo di mercato di riferimento che rispecchi un valore rappresentativo per la corrente

¹⁴ RS 172.010

¹⁵ FF 1995 IV 903

¹⁶ RS 0.721.809.163.1

¹⁷ RS 0.721.809.349.1

elettrica generata a partire da forza idrica svizzera. In tal modo, l'aliquota massima del canone annuo varierebbe proporzionalmente al prezzo di mercato di riferimento.

Dati i molteplici ruoli dei gestori in quanto imprese che si assumono i rischi e dell'ente pubblico in quanto proprietario che riceve indennizzi per la risorsa, una flessibilizzazione integrale non appare opportuna. Un contributo di base indipendente dal corrispondente prezzo di mercato di riferimento consentirebbe di tenere conto di una certa prevedibilità del preventivo per l'ente pubblico. Il modello di base della normativa in materia di canone annuo che prevede un limite massimo non dovrebbe essere modificato. La potenza lorda potrebbe continuare a costituire la base per il calcolo del canone annuo. L'aliquota massima flessibilizzata del canone annuo si componerebbe di un contributo di base e di una parte variabile. In questo sistema, per il calcolo dell'aliquota massima del canone annuo dovrebbero essere stabiliti tre parametri, i cui valori vengono presentati di seguito a valore illustrativo. Si tratta dell'ammontare della parte fissa, dell'ammontare del prezzo di mercato di riferimento a partire dal quale subentra la parte variabile e dell'aumento della parte variabile. I valori di detti parametri sarebbero interdipendenti. Quanto più la parte fissa verrebbe stabilita a un livello basso rispetto al massimo attuale, tanto più gli enti pubblici beneficiari dei canoni annui rischierebbero di subire un calo delle entrate, poiché la parte variabile del canone annuo dipende dall'ammontare del prezzo di mercato di riferimento. In compenso, essi potrebbero approfittare di un'evoluzione positiva del mercato e di prezzi della corrente elettrica più elevati. Se i prezzi sul mercato dell'energia elettrica sono estremamente bassi, buona parte delle centrali idroelettriche non riesce a coprire i costi di produzione. Quanto più alti sono i canoni annui, tanto più alti sono anche i costi di produzione. La situazione economica dei gestori delle centrali elettriche diventa pertanto sempre più precaria. Nell'ottica dei gestori, la parte fissa del canone annuo dovrebbe pertanto essere stabilita al livello più basso possibile. Dall'altro lato l'ente pubblico beneficiario del canone annuo dipende da queste entrate, motivo per cui il canone annuo non può essere ridotto in misura eccessiva. È necessario un compromesso tra questi interessi contraddittori che tenga conto anche dell'aumento della parte variabile. In caso di flessibilizzazione integrale senza un contributo di base, l'aumento della parte variabile dovrebbe essere più rapido rispetto al caso in cui il contributo di base sia relativamente alto. In un modello lineare, l'aumento esprime quanti franchi delle entrate supplementari vanno versati all'ente pubblico. Presupponendo ad esempio un aumento di 2 franchi per chilowatt lordo ogni franco per megawattora di aumento dei prezzi, il 30 per cento circa delle entrate supplementari viene versato all'ente pubblico, che beneficia quindi in modo determinante degli introiti. Il contributo di base dovrebbe situarsi a un livello corrispondentemente basso. Nel caso dell'aumento menzionato, sarebbe ipotizzabile un contributo di base pari a 50 franchi per chilowatt lordo. Ciò corrisponde a una riduzione del 54 per cento rispetto all'aliquota massima del canone annuo per il periodo 2015-2019. Nel confronto con l'aliquota massima media del canone annuo per il periodo dall'inizio del dibattito politico fino all'ultima revisione della LUFi nel 2008 e agli ultimi dati disponibili nel 2015, la parte fissa ammonterebbe ad esempio alla metà circa. In caso di prezzi di mercato di riferimento bassi, l'onere per la forza idrica verrebbe ridotto in modo significativo riscuotendo, sotto forma di canone annuo, in media soltanto più 0,7 centesimi per chilowattora anziché 1,55.

Il subentro della parte variabile a partire da un determinato prezzo di mercato di riferimento è un altro parametro fondamentale. Sostanzialmente, la parte variabile potrebbe subentrare ad esempio già a un prezzo pari a 0 franchi per megawattora. Il subentro potrebbe della parte variabile però anche essere posto in correlazione con i costi necessari medi per l'esercizio di centrali idroelettriche in Svizzera. Sulla base dello studio sui costi di produzione condotto dal Centre for Energy Policy and Economics dell'ETH di Zurigo, attualmente tale valore può essere stimato attorno ai 45 franchi per megawattora. Tra i costi necessari figurerebbero, oltre ai costi d'esercizio, anche i costi del capitale di terzi, gli ammortamenti, i costi per l'utilizzo dell'energia e della rete nonché la parte fissa del canone annuo. La parte variabile del canone annuo, pertanto, subentrerebbe tanto prima quanto più basso è più il contributo di base. Diversamente dal caso del termine «costi di produzione», utilizzato più spesso, gli utili da capitale proprio e le relative imposte sull'utile non rientrerebbero tra i costi necessari. Un utile verrebbe realizzato a partire dal momento in cui i costi necessari sono coperti. Da questo utile verrebbe sottratta la parte variabile del canone annuo. Nella fattispecie, con costi concreti e prezzi di mercato di riferimento è sempre inteso un valore rappresentativo per una centrale idroelettrica svizzera media. In altre parole, attraverso questi valori il modello deve poter valere genericamente per tutte le centrali idroelettriche, indipendentemente dai loro costi di produzione effettivi e dalle possibilità di sbocco nei singoli casi. Considerare ogni caso singolarmente non sarebbe fattibile e avrebbe come effetto incentivi errati sotto il profilo finanziario, in quanto vi sarebbe interesse a presentare costi di produzione più alti possibili.

A titolo di esempio, un possibile modello flessibile con le stime per i parametri di cui sopra potrebbe presentarsi come illustrato alla figura 1. La parte fissa dell'aliquota massima del canone annuo si attesterebbe ad esempio a 50 franchi per chilowatt lordo. La parte variabile subentrerebbe quando il prezzo di mercato di riferimento raggiunge i 45 franchi per megawattora e a partire da tale soglia aumenterebbe proporzionalmente al prezzo di mercato di riferimento. La parte variabile corrisponderebbe, per ogni chilowatt lordo, al doppio del prezzo di mercato di riferimento per la corrente elettrica generata a partire da forza idrica svizzera che supera i 45 franchi per megawattora. In altre parole, aumenterebbe in modo lineare di 2 franchi per chilowatt lordo ogni franco per megawattora in più. Il nuovo sistema non prevedrebbe alcun tetto massimo dell'aliquota massima del canone annuo, poiché il valore della forza idrica aumenta in funzione del prezzo di mercato di riferimento. Nel caso descritto, l'attuale aliquota massima del canone annuo di 110 franchi per chilowatt lordo sarebbe raggiunta con un prezzo di mercato di riferimento pari a 74 franchi per megawattora.

Alla luce della futura discussione concernente un nuovo market design, il modello flessibile con parametri indicativi viene posto in correlazione con la normativa transitoria. Una configurazione precisa sarà possibile soltanto quando sarà stabilito un modello/market design conforme al mercato, per il quale entro il 2019 il Consiglio federale sottoporrà all'Assemblea federale un disegno di atto legislativo. Si può dunque partire dal presupposto che entro il 2022 possa essere presa una decisione in merito a questo modello e anche che possa essere stabilito un nuovo modello di canone annuo per il periodo successivo al 2022. Vi è da attendersi che le disposizioni esecutive per il nuovo modello di canone annuo e il chiarimento di questioni tecniche di dettaglio, in particolare legate al prezzo di mercato di riferimento, vengano delegate al Consiglio federale, in modo tale da poter prendere in considerazione l'evoluzione del mercato.

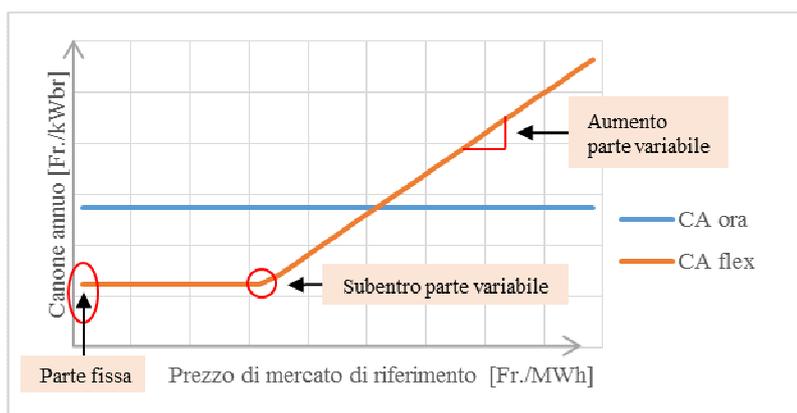


Figura 1: Schizzo di modello flessibile per la regolamentazione del canone annuo

1.5 Diritto comparato

Nel Land Baden-Württemberg esiste la cosiddetta remunerazione per l'utilizzazione delle forze idriche dei corsi d'acqua pubblici. La remunerazione si basa sulla forza idrica grezza media a disposizione per il concessionario e corrisponde ai chilowatt lordi in Svizzera. Nel Land Baden-Württemberg l'aliquota per la remunerazione per l'utilizzazione delle forze idriche è pari a 15 euro per chilowatt lordo ed è quindi inferiore rispetto alla Svizzera. Viene riscossa soltanto per le centrali idroelettriche lungo i maggiori corsi d'acqua. Anche in Francia i concessionari devono versare dei canoni annui. L'introduzione di un nuovo regime di concessione avrà come obiettivo riscuotere una parte fissa delle entrate sotto forma di canone annuo. In Italia vengono applicate diverse tasse analoghe al canone annuo, le quali vanno in parte corrisposte in modo cumulativo. In Austria non viene riscosso nessun canone annuo.

La Norvegia dispone di un sistema legato al rendimento delle risorse. Quest'ultimo rappresenta un valore aggiunto, ovvero la differenza tra il profitto derivante da una risorsa naturale e i costi derivanti dalla trasformazione della risorsa naturale nel bene corrispondente. L'utile, ovvero il rendimento della risorsa naturale, costituisce la base per le indennità per l'utilizzazione della risorsa naturale. La Norvegia tassa questo rendimento tenendo conto della produzione individuale di una centrale e dei costi individuali.

La normativa prevista non presenta conflitti né con il diritto europeo in vigore né con quello in fase di elaborazione.

1.6 Attuazione

La normativa transitoria basata sul sistema di canone annuo esistente non presenta alcun problema in termini di esecuzione e può pertanto entrare in vigore senza disposizioni esecutive.

I Cantoni sono liberi di istituire normative entro i limiti del diritto federale. A riguardo devono valutare la compatibilità delle proprie disposizioni con il nuovo diritto federale cui sono sottoposti e, se del caso, adeguare la propria legislazione. Oltre al relativo ammontare, le leggi cantonali possono contenere altri riferimenti al canone annuo che devono eventualmente essere aggiornati.

1.7 Evasione di interventi parlamentari

Il Consiglio nazionale ha depositato un intervento parlamentare correlato alla normativa in materia di canone annuo e l'ha trasmesso al Consiglio federale affinché lo adempia. Il Consiglio federale richiede di togliere dal ruolo l'intervento parlamentare seguente:

2014 M 14.3668 «Normativa in materia di canoni per i diritti d'acqua dopo il 2019» (N 26.08.2014, Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale).

La nuova LEn prevede misure di sostegno, tra cui la possibilità di concedere contributi d'investimento per le nuove costruzioni come pure per il rinnovo e l'ampliamento considerevoli di grandi centrali idroelettriche. Parallelamente, la CAPTE-N ha depositato la mozione 14.3668 «Normativa in materia di canoni per i diritti d'acqua dopo il 2019», confermando la necessità di una nuova normativa in materia di canone annuo per le centrali idroelettriche esistenti. Detta mozione incarica il Consiglio federale di elaborare rapidamente una normativa in materia di canoni per i diritti d'acqua per il periodo successivo al 2019 in collaborazione con i Cantoni, le imprese del settore e altri ambienti interessati. Il Consiglio degli Stati vi ha apportato delle modifiche, stralciando il requisito originariamente presente di valutare una riduzione del canone annuo o un'esenzione per i primi 10 anni in caso di impianti beneficiari di contributi d'investimento secondo l'articolo 30 LEn (corrisponde all'articolo 26 del testo finale). Il margine d'azione per la normativa transitoria non dovrebbe essere ridotto da questo elemento.

Con il presente rapporto esplicativo la mozione della commissione è adempiuta.

2 Spiegazioni relative ai singoli articoli

Modifica dell'ingresso

L'ingresso fa ancora riferimento alla Costituzione federale del 29 maggio 1874 (vCost.). Viene pertanto adeguato alle disposizioni della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.). Gli articoli 23 e 24^{bis} vCost. corrispondono agli articoli 76 e 81 della Costituzione federale in vigore.

Articolo 7 Titolo marginale: 3. Corsi d'acqua internazionali

L'articolo 7 attuale viene modificato nel quadro della revisione dell'articolo 49 al fine di chiarire le competenze nell'ambito dell'utilizzazione delle forze idriche delle sezioni internazionali dei corsi d'acqua. La competenza di stipulare autonomamente accordi internazionali nell'ambito del diritto delle acque viene delegata al Consiglio federale (cpv. 2). Pertanto al Consiglio federale viene delegata la competenza di regolare autonomamente tutte le questioni riguardanti gli impianti idroelettrici di frontiera tramite accordi internazionali. Rimane invariata la competenza del DATEC di conferire diritti d'utilizzazione (cpv. 1 lett. a) e di autorizzare autonomamente l'utilizzazione delle forze idriche da parte degli aventi il diritto di disporre (cpv. 1 lett. b). La determinazione di prestazioni e condizioni concerne in particolare, ma non solo, la normativa in materia di canone annuo per le centrali idroelettriche di frontiera (cpv. 1 lett. c). Per coerenza, i compiti del DATEC vengono stabiliti secondo gli articoli 48 e 62. Il DATEC rilascia, oltre alla concessione, tutte le autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale, in modo che non sia più necessaria alcuna autorizzazione o piano del diritto cantonale. Tale competenza non varia nemmeno nel corso della durata di validità della concessione (cpv. 1 lett. d). A ciò si aggiungono le misure che, secondo prassi costante, vengono ordinate dal DATEC in quanto autorità competente per le centrali idroelettriche di frontiera (cpv. 1 lett. e). Tra queste figurano in particolare decisioni relative al risanamento dei deflussi residuali e della forza idrica (ripristino della libera migrazione dei pesci, risanamento del bilancio in materiale detritico ed eliminazione degli effetti negativi dei deflussi discontinui sui corsi d'acqua). Prima di ordinare una misura devono sempre essere consultati gli enti pubblici aventi il diritto di disporre e i Cantoni (cpv. 3).

Articolo 49 Titolo marginale: 2. Tasse e canone annuo, a. In generale

Capoverso 1: con la normativa transitoria, l'aliquota massima del canone annuo per il periodo sino alla fine del 2022 viene ridotta a 80 franchi per chilowatt lordo. Entro i limiti della legislazione federale i Cantoni possono dotarsi di normative cantonali proprie in materia di canone annuo, in particolare un valore massimo più basso. L'ordinanza del 12 febbraio 1918¹⁸ sul calcolo del canone per i diritti d'acqua resta valida.

La disposizione che autorizza la Confederazione a riscuotere un importo del canone annuo volto a finanziare i contributi versati a Cantoni e Comuni previsti all'articolo 22 capoversi 3–5 LUFU e destinati a compensare in modo adeguato rilevanti perdite d'introiti derivanti dall'utilizzazione delle forze idriche rimane invariata. Segue una precisazione puramente linguistica, in cui il termine garanzia viene sostituito dal termine finanziamento, più appropriato. Con quest'ultimo termine nella legge viene illustrato in modo più appropriato il fatto che la Confederazione possa esigere dai Cantoni che riscuotono il canone annuo una quota di detto canone per poi versarlo nuovamente ai Cantoni e ai Comuni sotto forma di contributi di compensazione.

L'obbligo della Confederazione di provvedere affinché ogni modifica dell'aliquota massima del canone annuo sia oggetto di un accordo internazionale è soppresso senza essere sostituito. Di conseguenza, la Confederazione non è più tenuta ad entrare obbligatoriamente in contatto con le autorità competenti di tutti i Paesi limitrofi e a concordare l'adeguamento di accordi bilaterali a ogni modifica dell'aliquota massima del canone annuo. L'obbligo di consenso internazionale come prescritto dal diritto internazionale consuetudinario, tuttavia, continuerà ovviamente a essere preso in considerazione.

Capoverso 1^{bis}: la disposizione in vigore obbliga il Consiglio federale a mettere a punto per tempo una normativa per il periodo successivo alla scadenza della normativa limitata a fine 2019. Con la normativa transitoria l'incarico è adempiuto. Il capoverso 1^{bis} può pertanto essere abrogato e un nuovo incarico non è necessario. Anche senza un mandato concreto, il Parlamento farà in modo che sia definita per tempo una normativa per il periodo dopo il 2022.

Capoverso 2: la versione francese della disposizione si avvaleva della formulazione «usine». A livello linguistico è più corretto il termine «aménagement hydro-électrique», già utilizzato al capoverso 4. Con tale termine si intende l'impianto nella sua totalità e non soltanto una centrale. Per questo motivo nell'ambito della presente revisione ha luogo un'unificazione terminologica all'interno dell'articolo 49.

Articolo 50a Titolo marginale: b^{bis}. Riduzione in caso di concessione di contributi d'investimento

Capoverso 1 lettera a: se al concessionario di un impianto idroelettrico viene concesso un contributo d'investimento per una nuova costruzione secondo l'articolo 26 LENE, fino al termine autorizzato per la nuova costruzione i Cantoni non possono riscuotere un canone annuo né un'imposta cantonale speciale di cui all'articolo 49 capoverso 2. Nella misura in cui la concessione non preveda altro, il termine prende avvio con il carattere obbligatorio dell'autorizzazione edilizia o dell'approvazione dei piani e si conclude allo scadere del termine previsto nell'autorizzazione. I Cantoni devono osservare tale disposizione d'ufficio.

Per ridurre ulteriormente gli oneri nella prima fase di esercizio di una centrale idroelettrica nuova che ha beneficiato di contributi d'investimento, i Cantoni sono tenuti a esentare detta centrale dal canone sulla potenza lorda complessiva per un periodo di 10 anni a partire dalla messa in esercizio. Durante questo periodo non possono nemmeno essere riscosse le imposte speciali cantonali di cui all'articolo 49 capoverso 2. I Cantoni devono rispettare tale disposizione d'ufficio.

Capoverso 1a: i concessionari di centrali idroelettriche esistenti che sono stati sostenuti nella realizzazione di ampliamenti o rinnovamenti considerevoli dell'impianto mediante contributi d'investimento hanno diritto a un'esenzione dal canone annuo per un periodo di 10 anni a partire dalla messa in esercizio nella misura della media della forza dinamica lorda supplementare (art. 51 cpv. 1). Sulla portata utile d'acqua precedente riportata nella concessione continua a essere riscosso il canone annuo, anche durante la fase di costruzione. I Cantoni devono osservare tale disposizione d'ufficio.

Capoverso 2: le riduzioni valgono anche per le imposte speciali di cui all'articolo 49 capoverso 2. I Cantoni non possono pertanto prevedere imposte cantonali in sostituzione del canone annuo che viene meno.

Articolo 51 *Titolo marginale c. Calcolo della potenza lorda*

In sede di rinnovamento del sistema del canone annuo viene adattato il titolo marginale. Non viene calcolato soltanto il canone annuo, bensì la potenza lorda determinante per il calcolo di quest'ultimo.

Capoverso 1: nella LUF1, il termine «forza lorda» era finora utilizzato soltanto all'articolo 51 capoverso 1. La base per la determinazione del canone annuo è però la potenza lorda. Viene calcolata con i salti e i deflussi utili. Per uniformare la terminologia, «forza lorda» viene sostituito da «potenza lorda».

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni a livello federale

3.1.1 Ripercussioni sulle finanze

La riduzione dell'aliquota massima del canone annuo non ha ripercussioni dirette sulle finanze federali. Avrà invece conseguenze sotto il profilo finanziario per le Ferrovie federali svizzere (FFS), le quali gestiscono centrali idroelettriche proprie e sono pertanto assoggettate al canone annuo. La normativa transitoria riduce pertanto anche gli oneri a carico delle FFS. Nei Cantoni interessati la riduzione dell'aliquota massima del canone annuo avrà come conseguenza un calo delle entrate. Ciò metterà di fronte a sfide in particolare i Cantoni e Comuni di montagna fortemente dipendenti dal canone annuo. Non sarà possibile compensare le entrate che minacciano di venire meno nel quadro della perequazione finanziaria e della compensazione degli oneri. Le entrate provenienti dal canone annuo costituiscono tasse non fiscali che non vengono prese in considerazione nel potenziale di risorse della perequazione finanziaria. La compensazione degli oneri si riferisce a sua volta alla struttura delle spese dei Cantoni. Le categorie delle entrate come il canone annuo non sono oggetto della compensazione degli oneri.

3.1.2 Ripercussioni sul personale

Non ci si attendono ripercussioni sul personale a livello federale.

3.1.3 Altre ripercussioni

Non ci si attendono altre ripercussioni a livello federale.

3.2 Ripercussioni a livello cantonale e comunale e su centri urbani, agglomerati e regioni di montagna

Secondo il regime in vigore, in virtù dell'articolo 49 capoversi 1 e 4 LUF1 l'ente pubblico avente il diritto di disporre può riscuotere presso le centrali idroelettriche con una potenza lorda superiore ai 2000 chilowatt un canone annuo che può ammontare al massimo a 110 franchi per chilowatt lordo. Per quelle con una potenza lorda tra i 1000 e i 2000 chilowatt è ammesso tutt'al più un aumento lineare sino al massimo del canone annuo. Le centrali idroelettriche con una potenza lorda inferiore ai 1000 chilowatt non versano nessun canone annuo.

L'aliquota massima del canone annuo ammessa dalla legislazione federale, pari a 110 franchi per chilowatt lordo, viene esaurita dalla maggior parte dei Cantoni. Soltanto i Cantoni di Berna, Giura, Zugo e Vaud attualmente riscuotono un'aliquota inferiore. Oggi la somma dei canoni annui riscossi in un anno ammonta a circa 550 milioni di franchi, gran parte dei quali spettano ai Cantoni di montagna Vallese, Grigioni, Ticino e Uri nonché ai Cantoni Berna e Argovia (cfr. tabella 1).

Cantone	Entrate provenienti dal canone annuo (in migliaia di CHF)
Argovia	49 600
Appenzello Esterno	500
Appenzello Interno	-
Basilea Campagna	3 600
Basilea Città	3 400
Berna	45 500
Friburgo	8 000
Ginevra	9 700
Glarona	12 400
Grigioni	124 400
Giura	200
Lucerna	700
Neuchâtel	2 700
Nidvaldo	2 400
Obvaldo	4 200
Sciaffusa	4 100
Svitto	5 600
Soletta	8 200
San Gallo	8 000
Ticino	55 100
Turgovia	200
Uri	26 400
Vaud	9 100
Vallese	164 000
Zugo	400
Zurigo	8 300
Svizzera	556 600

Tabella 1: entrate provenienti dal canone annuo approssimate, per Cantone (compresi i relativi Comuni), nel 2015

Le entrate provenienti dall'utilizzazione della forza idrica rivestono un'importanza fondamentale in special modo nei Cantoni Grigioni, Uri e Vallese. In questi Cantoni, la quota delle entrate provenienti dal canone annuo rispetto alle entrate fiscali, comprese le entrate provenienti dalle regalie e dalle concessioni, varia tra il 13 e il 23 per cento. Rispetto alle entrate complessive con incidenza sul finanziamento, la quota del canone annuo ammonta ancora al 5-7 per cento. In singoli Comuni nel Cantone dei Grigioni e in Vallese tale percentuale è tuttavia notevolmente più elevata.

Nella maggior parte dei Cantoni il canone annuo viene interamente versato ai Cantoni. Nel Cantone dei Grigioni le entrate provenienti dal canone annuo (canone annuo e imposta delle centrali idroelettriche) vengono suddivise a metà con i Comuni. In Vallese il Cantone incassa tutti i canoni annui del Rodano. Le entrate dal canone annuo provenienti dagli affluenti vengono versate agli enti aventi il diritto di disporre nella misura del 40 per cento. Nel Cantone di Uri le corporazioni Uri e Ursern (Orsera) ricevono il 10 per cento del canone annuo. In media oltre il 70 per cento delle entrate provenienti dal canone annuo va ai Cantoni, mentre le entrate restanti vengono versate ai Comuni.

La proposta del Consiglio federale di ridurre l'aliquota massima del canone annuo a 80 franchi per chilowatt lordo per un periodo transitorio ha ripercussioni sulle entrate provenienti dal canone annuo nei Cantoni e nei Comuni interessati. Con un'aliquota pari a 80 franchi per chilowatt lordo, le entrate annuali provenienti dal canone annuo ammontano a circa 400 milioni di franchi, segnando un calo pari a circa 150 milioni di franchi. A tale proposito occorre tenere conto del fatto che i Comuni beneficiari dei canoni annui non risentiranno necessariamente della variazione nel suo complesso. Ad esempio, i Cantoni dei Grigioni e del Vallese integrano il canone annuo nella perequazione finanziaria cantonale. Ciò significa che le entrate ridotte provenienti dal canone annuo possono avere ripercussioni su tutti i bilanci dei Comuni.

A lungo termine, con l'introduzione, ancora da discutere, di un sistema flessibile di canone annuo, ci si attende che per gli enti pubblici gli introiti derivanti dal canone annuo subiscano variazioni più forti. Di ciò occorre tenere conto in sede di bilancio preventivo negli anni caratterizzati da prezzi di mercato di riferimento alti, così da poter costituire una riserva per gli anni in cui gli introiti sono inferiori.

3.3 Ripercussioni a livello economico

In particolare nelle regioni di montagna, l'utilizzazione della forza idrica è correlata, sia direttamente che indirettamente, a numerosi posti di lavoro. Oltre alla gestione delle centrali idroelettriche, ogni anno anche le spese di manutenzione e gli investimenti per rinnovamenti e nuove costruzioni generano ingenti volumi di commissioni per imprese attive a livello regionale e svizzero. È pertanto soprattutto nelle regioni di montagna che la forza idrica costituisce un pilastro importante dal punto di vista economico.

La forza idrica risente dei prezzi bassi del commercio all'ingrosso sui mercati dell'energia elettrica europei. Al momento non ci si attende quindi un cambiamento a medio termine della difficile situazione. Questa situazione delicata sul mercato incide sulla redditi-

vità delle centrali idroelettriche e delle imprese di approvvigionamento energetico nel cui portafoglio rientrano le grandi centrali idroelettriche. A ciò si aggiunge il fatto che con l'entrata in vigore della prevista apertura totale del mercato in futuro tutta la corrente elettrica generata a partire da forza idrica svizzera dovrà eventualmente essere venduta sul mercato libero.

L'esenzione dal canone annuo per le nuove costruzioni e la riduzione dello stesso per le centrali elettriche che hanno beneficiato di contributi di investimento per ampliamenti o rinnovi considerevoli portano a una riduzione delle entrate provenienti dal canone annuo per gli enti pubblici beneficiari dei canoni annui. D'altro lato, tuttavia, a breve termine questi ultimi traggono vantaggio dal fatto che gli investimenti mantengono o creano posti di lavoro. A lungo termine è lecito attendersi un aumento delle entrate provenienti dal canone annuo.

3.4 Ripercussioni a livello sociale

Attraverso le ripercussioni di natura finanziaria, l'aliquota ridotta del canone annuo ha indirettamente un influsso sulla società. Le entrate del canone annuo generano entrate ingenti nei Comuni di montagna. Queste ultime sono necessarie per poter offrire alloggi attrattivi e con poche pressioni fiscali, e per poter evitare l'esodo dalla regione.

3.5 Ripercussioni a livello ambientale

In alcuni Cantoni, tra cui Berna e Vallese, una parte delle entrate del canone annuo viene utilizzata per misure ambientali, ad esempio nel quadro della rivitalizzazione dei corsi d'acqua. L'ammontare di tali fondi si riduce parallelamente all'aliquota massima del canone annuo.

3.6 Altre ripercussioni

Secondo l'articolo 76 capoverso 5 Cost., per quanto riguarda i diritti e i canoni relativi a risorse idriche internazionali la Confederazione decide d'intesa con i Cantoni interessati. In singoli casi la Confederazione può decidere come procedere con le centrali idroelettriche di confine. Occorrerà verificare se e come si renda necessario un accordo internazionale in seguito allo stralcio dell'ultima frase dell'articolo 49 capoverso 1 LUF1.

4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

L'avamprogetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019¹⁹. Secondo il messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019, nell'obiettivo 7 si chiede che la Svizzera garantisca un approvvigionamento energetico a lungo termine. L'adeguamento del canone annuo a partire dal 2020 rientra nella Strategia energetica 2050 e nell'obiettivo di un approvvigionamento energetico a lungo termine.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

4.2.1 Rapporto con la Strategia energetica 2050

Con la Strategia energetica 2050, il Consiglio federale intende tra l'altro ridurre il consumo medio di energia e di elettricità pro capite, aumentare la quota delle energie rinnovabili e ridurre le emissioni di CO₂ dovute al consumo energetico. Secondo l'articolo 2 capoverso 2 L_{Ene} è perseguito un incremento della forza idrica indigena che consenta di raggiungere una produzione di almeno 37,4 TWh nel 2035. La riduzione dell'aliquota massima del canone annuo migliora la situazione economica delle centrali elettriche esistenti. L'esenzione dal canone annuo per un periodo di 10 anni per le centrali elettriche costruite grazie a contributi d'investimento oppure per il loro ampliamento o rinnovamento consente di sostenere progetti che attualmente non sarebbero redditizi o che non verrebbero realizzati.

4.2.2 Rapporto con la seconda tappa di apertura del mercato dell'energia elettrica

La LAEI prevede l'apertura del mercato dell'energia elettrica. La prima parte è già stata applicata: i grandi consumatori possono scegliere liberamente il proprio offerente. La seconda parte dell'apertura del mercato (apertura completa), che intende concedere la scelta del fornitore di corrente elettrica anche agli altri consumatori finali in Svizzera, è in sospeso.

Dopo l'entrata in vigore dell'apertura completa del mercato, i produttori di corrente elettrica generata a partire da forza idrica svizzera che oggi riforniscono i clienti finali per l'approvvigionamento di base non potranno più vendere nella stessa misura la propria corrente elettrica a prezzi di produzione. Ciò può costituire un'ulteriore pressione per i gestori di impianti idroelettrici. L'aliquota ridotta del canone annuo riduce la differenza tra i prezzi di mercato e i costi di produzione, rendendo le centrali idroelettriche più concorrenziali.

¹⁹ FF 2016 909

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La LUFİ ha la sua base costituzionale primaria nell'articolo 76 capoverso 2 Cost. Nell'ambito dell'utilizzazione dei corsi d'acqua per produrre energia elettrica, la Confederazione dispone di una competenza legislativa limitata al principio. È di sua competenza emanare disposizioni con un elevato grado d'astrazione e soltanto in casi eccezionali disposizioni concrete, applicabili in singoli casi, se necessario per la realizzazione di questioni centrali²⁰. La Confederazione può in particolare porre i limiti entro i quali i Cantoni possono riscuotere canoni per l'utilizzazione delle acque (art. 76 cpv. 4 Cost.). Ne risulta il diritto della Confederazione di definire quali oneri finanziari massimi i Cantoni possono imporre ai gestori delle centrali elettriche per l'utilizzazione delle acque sotto forma di tasse. Una normativa di questo genere consente di evitare che i Cantoni prevedano oneri troppo elevati per le centrali idroelettriche e che ostacolino l'utilizzazione razionale della forza idrica, rendendola poco attrattiva. In altre parole, non deve esservi alcuna sproporzione evidente tra l'ammontare della tassa e il valore oggettivo della forza idrica.

Il canone annuo, come tassa cantonale, spetta esclusivamente all'ente pubblico definito nel diritto cantonale. Entro i limiti della legislazione federale i Cantoni sono liberi di emanare disposizioni più dettagliate sull'imposizione delle centrali elettriche attraverso il canone annuo. Tuttavia, nemmeno in futuro potranno introdurre imposte cantonali supplementari che, sommate al canone annuo, superino l'aliquota massima del canone annuo ammessa dal diritto federale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nel caso delle centrali idroelettriche di confine, il canone annuo non può essere applicato in modo unilaterale; è necessario un consenso internazionale. A tale proposito, per le centrali idroelettriche di confine che dispongono di una concessione del DATEC valgono gli accordi internazionali. Per il resto si rimanda ai punti 2 e 3.6.

5.3 Forma dell'atto

L'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto (art. 22 cpv. 1 della legge del 13 dicembre 2002²¹ sul Parlamento). L'avamprogetto contiene tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto da emanare sotto forma di legge federale secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Con la nuova normativa in materia di canone annuo non sono connesse nuove spese. Una subordinazione al freno delle spese è pertanto fuori discussione.

5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equivalenza fiscale

L'avamprogetto non ha ripercussioni sulla ripartizione dei compiti né sull'adempimento dei compiti da parte della Confederazione e dei Cantoni.

5.6 Delega della facoltà di legiferare

L'articolo 72 LUFİ contiene le consuete disposizioni esecutive.

5.7 Protezione dei dati

Il progetto non comporta alcun aspetto rilevante sotto il profilo della protezione dei dati.

²⁰ Riccardo Jagmetti (2005), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VII, Energierecht, Helbing & Lichtenhahn, RZ 1321–1322 (traduzione in italiano)

²¹ RS 171.10