

Ricorso al Tribunale federale contro i nuovi balzelli elettrici

Tenendo fede al suo nome, il Guastafeste ha presentato negli scorsi giorni al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico contro la legge cantonale di applicazione alla legge federale sull'approvvigionamento elettrico (LAEI) approvata lo scorso 30 novembre dal Gran Consiglio del Canton Ticino e in vigore dal 1 gennaio 2010.

In particolare, con questo ricorso, contesto gli articoli 14 e 22 della legge cantonale, ossia quelli che consentono ai Comuni di riscuotere una tassa sull'uso delle reti di distribuzione dell'energia elettrica a carico di tutti i consumatori : "tassa" che è stata introdotta senza alcun calcolo, nemmeno superficiale, dei costi che dovrebbe coprire e che dunque oltre a essere illecita è pure arbitraria (vedi motivazioni) .

Breve istoriato

E' noto che fino al 2008 i Comuni ticinesi potevano monopolizzare la distribuzione di energia elettrica sul loro territorio sia direttamente, attraverso proprie aziende municipalizzate, o sia dandola in concessione ad aziende distributrici dietro pagamento di un contributo convenzionale detto normalmente "privativa", e che globalmente fruttava loro circa **40 milioni di franchi all'anno**. Con l'entrata in vigore della LAEI, a livello federale, i monopoli di distribuzione sono stati soppressi e di conseguenza anche le "privative" incassate dai Comuni sono venute a cadere.

Onde evitare che i Comuni venissero privati di questa importante fonte di entrate il Parlamento ticinese, inasprendo una proposta del Governo più flessibile e contenuta (ma comunque contestabile) , ha quindi introdotto una nuova tassa a carico dei consumatori sull'uso della rete di distribuzione e sull'uso del suolo pubblico : tassa che fino al 2013 consentirà ai Comuni di incassare un importo equivalente a quello delle vecchie "privative" e che a partire dal 2014 dovrebbe consentire loro di incassare un importo annuo di circa **35 milioni di franchi**.

Per il 2009 la base legale per questa nuova tassa "salva-privativa", che viene riscossa dai gestori di rete e caricata ai consumatori tramite la bolletta dell'elettricità, era stata introdotta a titolo provvisorio grazie a un decreto legislativo, al quale è ora subentrata la nuova legge cantonale di applicazione entrata in vigore dal 1 gennaio di quest'anno.

Tale legge prevede per l'appunto che fino alla fine del 2013 la tassa sull'uso delle reti di distribuzione ammonterà a **2 cts/kWh** fino a un consumo di 100 MWh e a **1 ct/kWh** per un consumo superiore (ma fino a un massimo di 5 GWh), e che a partire dal 2014 per le due categorie di consumo verrà riscossa una tassa di concessione e per l'uso speciale del suolo pubblico di **2 cts/kWh** e rispettivamente **0,5 cts/kWh**.

Da notare che il Governo aveva proposto a partire dal 2014 una tassa che oltre a essere facoltativa (a libera scelta dei Comuni) era più ridotta per chi consuma meno di 100 MWh (cioè **1 ct/kWh**), ma come detto il Parlamento – seguendo la proposta della maggioranza della Commissione speciale dell'energia - aveva deciso di mantenere la tassa di **2 ct/kWh** perché altrimenti i Comuni avrebbero incassato annualmente "**solo**" **19,75 milioni di fr.** (ossia la metà rispetto a quanto incassavano grazie alle "privative") e aveva altresì deciso di rendere obbligatoria la tassa in tutti i Comuni.

Le motivazioni (tasse arbitrarie o imposte illecite ?)

Il ricorso contesta queste nuove tasse ritenendo che esse violino il diritto federale nonché alcune disposizioni costituzionali.

Innanzitutto si fa notare che una tassa d'uso dovrebbe essere accollata semmai a chi usa il suolo pubblico traendone un guadagno, e cioè all'azienda distributrice, e non al consumatore di elettricità che già deve pagare

per questo servizio. Poi una tassa di tipo causale dovrebbe rispettare il **principio dell'equivalenza e della copertura dei costi**, ma in questo caso la "tassa" per l'uso speciale del suolo pubblico è stata calcolata non già in base a dei costi effettivi e comprovabili a carico dei Comuni (costi che in realtà non esistono), bensi semplicemente cercando di arrivare all'importo che in passato veniva incassato grazie alla privata : e quindi da questo punto di vista si tratterebbe di una tassa arbitraria ai sensi dell'art. 9 della Costituzione federale perché non si fonda su motivi seri e obiettivi.

Da ciò ne consegue che **i nuovi esosi e fantasiosi tributi applicati in Ticino non sono assimilabili a delle tasse di tipo causale , bensì sono delle vere e proprie imposte inventate per rimpinguare le casse dei Comuni senza una destinazione specifica.**

La legge federale sull'approvvigionamento elettrico consente l'applicazione di tributi (nel senso di tasse) miranti a coprire i costi effettivi di gestione che i Comuni dovessero avere dal rilascio di concessioni per l'uso speciale del suolo pubblico per la posa delle condotte. Ma il Gran Consiglio ticinese ha furbescamente travisato il senso della legge introducendo nella legge cantonale di applicazione delle vere e proprie imposte generiche che sono dunque già di per sé illecite in quanto contrarie al diritto .

E non è tutto. Queste imposte violano pure alcune norme costituzionali . In materia fiscale la parità di trattamento sancita dall'art. 8 cpv. 1 della Costituzione federale (*"tutti sono uguali davanti alla legge"*) è concretizzata attraverso il "principio della generalità e dell'uniformità dell'imposizione" sancito **dall'art. 127 cpv 2 della Costituzione federale**, nonché attraverso il "principio dell'imposizione secondo la capacità economica" sancito nello stesso capoverso.

E' dunque evidente che quest'ultimo principio è stato violato dato che la nuova imposta è basata sul consumo di elettricità senza però tener conto della capacità economica del contribuente e anzi , grazie a un tasso di imposizione illecitamente degressivo , tale imposta è più elevata per i piccoli consumatori che non per quelli grossi (infrangendo così anche il principio dell'uniformità secondo il quale alle persone che si trovano in situazioni analoghe devono essere accollate imposte nella medesima misura).

Infine, sempre per quanto concerne la parità di trattamento, nel ricorso si fa presente che il consumatore di energia elettrica è l'unico fruitore di servizi che con la nuova legge cantonale dovrà pagare un'imposta per l'uso del suolo pubblico da parte del suo prestatore di servizi. Lo stesso Mister Prezzi, rispondendo il 20 aprile 2009 a una mia sollecitazione, aveva ribadito di essere contrario al prelevamento da parte dell'ente pubblico di tasse per l'utilizzo del suolo pubblico a carico dei gestori delle reti di distribuzione dell'elettricità, visto ad esempio che anche i fornitori di servizi di telecomunicazione (rete fissa, ADSL) – ma si pensi anche alla TV via cavo - non devono versare alcun risarcimento per l'uso del suolo pubblico.

Conclusione

Qualora i giudici del Tribunale federale dovessero concludere che i nuovi "tributi elettrici" sono in tutto o in parte arbitrari e illeciti, i Comuni dovrebbero rinunciare in tutto o in parte ai 40 milioni all'anno incassati attualmente o ai 35 milioni che in base alle normative della nuova legge si prevede di incassare dal 2014. E' vero che in tal caso qualche Comune potrebbe essere costretto a effettuare dei tagli nella spesa o ad aumentare la pressione fiscale, ma mi auguro che a quel momento nessuno vorrà rinfacciarmi di aver mandato all'aria un'imposta illecita che procurava un guadagno altrettanto illecito ai Comuni . E comunque quei soldi che non dovessero più finire nelle casse dei Comuni rimarrebbero pur sempre nelle tasche dei consumatori. Anche per questo motivo il ricorso gode del sostegno dell'Associazione delle consumatrici e dei consumatori della Svizzera italiana (come la stessa ribadirà in un suo comunicato)

Giorgio Ghiringhelli

Movimento politico



rappresentato da
Giorgio Ghiringhelli
Via Ubrìo 62
6616 Losone

All'Alto
Tribunale federale
II Corte di diritto pubblico
Avenue du Tribunal fédéral 29
1000 Losanna 14

Losone, 20 febbraio 2010

Ricorso in materia di diritto pubblico

con domanda di deliberazione pubblica e chiamata in causa del preposto alla sorveglianza dei prezzi, della
Commissione federale dell'energia elettrica e dell'Ufficio federale dell'energia

presentato da Giorgio **Ghiringhelli**, Via Ubrìo 62, 6616 Losone,

contro

gli art. 14 e 22 cpv. 2, 3 e 4 della legge cantonale di applicazione della legge federale del 23 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico emessa il 30 novembre 2009 dal **Gran Consiglio del Cantone Ticino** (Bollettino Ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino del n. 4/2009 del 22 gennaio 2010, pag. 13);

Il presente ricorso è steso in **sei** copie di cui una al Gran Consiglio del Cantone Ticino (Commissione speciale dell'energia), una al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, una alla Commissione federale dell'energia elettrica, una al preposto alla sorveglianza dei prezzi nonché una al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti e dell'energia e una all'Ufficio federale dell'energia.

Fatti:

A.

Il 30 novembre 2009, il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino ha adottato la legge cantonale di applicazione alla legge federale sull'approvvigionamento elettrico (LA-LAEI), che per quanto interessa nella fattispecie prevede le seguenti disposizioni:

(...)

Capitolo V
Uso del suolo pubblico e tributi

Art. 12 Privative

I Comuni non possono prevalersi del diritto di privativa, ai sensi dell'art. 1 LMSP, per la fornitura dell'energia elettrica.

Art. 13 Concessioni

1I Comuni devono concedere ai gestori di rete mediante atto formale il diritto di posare, mantenere e tenere in esercizio su suolo pubblico le linee e le installazioni necessarie alla fornitura di energia elettrica.

2La prima concessione ha una durata di 5 anni e potrà essere rinnovata alla scadenza per una durata massima di 20 anni e così di seguito.

3La costruzione, la manutenzione e l'esercizio della rete devono garantire un approvvigionamento di energia elettrica sicuro, affidabile e sostenibile a tutti i consumatori che ne hanno diritto in virtù della legge.

4In caso di violazione della legge o della concessione, in particolare in caso di prestazioni non conformi, il Comune può disdire la convenzione con un preavviso di un anno.

5Le convenzioni e la loro disdetta devono essere approvate dal Consiglio di Stato.

Art. 14 Tributi

1Per la concessione, e segnatamente per l'uso speciale del suolo pubblico, i Comuni riscuotono una tassa a carico di tutti i consumatori finali. Questa tassa ammonta:

a) a 2 cts/kWh fino ad un consumo annuo di 100 MWh

b) a 0.5 cts/kWh per la parte di consumo eccedente i 100 MWh e fino ad un massimo di 5 GWh.

2Le tasse sono calcolate e riscosse presso i consumatori per il tramite del gestore di rete, che le riversa ai Comuni.

3Con la riscossione della tassa prevista dal capoverso 1, i Comuni perdono la facoltà di prelevare un corrispettivo per altre prestazioni effettuate a loro favore dal gestore di rete.

(...)

Capitolo VII
Disposizioni finali, norme transitorie e entrata in vigore

(...)

Art. 22

1Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge viene pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore retroattivamente il 1° gennaio 2010.

2Fanno eccezione gli art. 13, 14 e 20 che entreranno in vigore con effetto al 1° gennaio 2014.

3Fino al 31 dicembre 2013 i Comuni, per il tramite dei gestori di rete, riscuotono un tributo sull'uso delle reti di distribuzione:

a) a carico dei consumatori fissi finali e dei consumatori finali pari a 2 cts/kWh fino a un consumo di 100 MWh;

b) a carico dei consumatori finali pari a 1 cts/kWh per la parte di consumo eccedente i 100 MWh e fino a un massimo di 5 GWh.

4Fino al 31 dicembre 2013, rimangono riservate eventuali altre prestazioni del gestore di rete disciplinate contrattualmente con i Comuni. Queste prestazioni devono essere esposte separatamente e devono essere conformi al diritto federale.

ALLEGATO [ALLA LEGGE]

Modifiche di leggi

Con l'entrata in vigore della presente legge:

I.

La Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici del 12 dicembre 1907 è modificata come segue:

Art. 18 Tutti i regolamenti devono essere esposti al pubblico e approvati dal Consiglio di Stato secondo le norme della LOC.

Art. 35a
Abrogato

Art. 38 cpv. 5 e 6
5Il riscatto della rete di distribuzione di energia elettrica potrà avvenire solo previo esame e consenso del Consiglio di Stato, che dovrà determinarsi sulla modifica del comprensorio di rete.
6Abrogato

Art. 44 1I concessionari di reti elettriche possono far uso del suolo pubblico per ogni loro necessità. I relativi interventi soggiacciono ad autorizzazione da parte del municipio.
2Restano riservati eventuali permessi previsti da altre leggi.

Art. 45 1Gli interventi dei concessionari di rete sono eseguiti a loro spese e secondo le regole dell'arte. A lavori conclusi lo stato dei luoghi dev'essere ripristinato.
2I Comuni consultano i gestori di rete nell'ambito della modifica o revisione della pianificazione locale e cooperano con essi nell'ambito dei lavori di costruzione di strade, piazze, marciapiedi o altro.
3La modifica delle linee o degli impianti del gestore, che dovesse essere richiesta dall'uso del suolo pubblico, dev'essere eseguita dal gestore a proprie spese. Resta riservata una diversa ripartizione per ragioni di equità.

Art. 45a 1I proprietari e i gestori di rete sono responsabili di ogni danno cagionato dalla costruzione o dall'esercizio degli impianti elettrici.
2Essi adottano le necessarie disposizioni per liberare il Comune da ogni responsabilità e si assumono i costi di eventuali liti giudiziarie.

Art. 45b
Abrogato

(...)

La legge è stata pubblicata sul Foglio ufficiale n. 96/2009 del 4 dicembre 2009 ed il termine per l'esercizio del diritto di referendum è scaduto inutilizzato il 18 gennaio 2010. È stata quindi pubblicata nel Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi del 22 gennaio 2010 e l'entrata in vigore è stata fissata retroattivamente al 1° gennaio 2010, salvo per gli articoli 13, 14 e 20 che entreranno in vigore con effetto 1° gennaio 2014.

B.

In data odierna il sottoscritto inoltra dinanzi al Tribunale federale un ricorso in materia di diritto pubblico, con cui chiede di annullare gli art. 14 e 22 cpv. 2, 3 e 4 della nuova normativa, adducendo, in sintesi, una violazione del diritto federale e di alcune disposizioni costituzionali. Chiede altresì la chiamata in causa del Sorvegliante dei prezzi e della Commissione federale dell'energia elettrica nonché la tenuta di una deliberazione pubblica e di prescindere dalla riscossione di spese.

Diritto:

I. Richiesta di osservazioni non solo da parte del Consiglio di Stato, ma anche dalla Commissione dell'energia del Gran Consiglio (chiamata in causa)

1.

A meno che il Gran Consiglio, su proposta dell'Ufficio presidenziale, non decida diversamente, il Consiglio di Stato rappresenta il Gran Consiglio per ogni atto procedurale e provvede segnatamente all'elaborazione degli atti scritti (art. 113 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato; RL 2.4.1.1). Come si vedrà (punto VII), l'iter legislativo della legge impugnata, soprattutto ai punti qui contestati, è stato molto travagliato con pareri discordanti all'interno della stessa Commissione incaricata all'esame del messaggio governativo. A ciò si aggiunge il fatto che il Consiglio di Stato

inizialmente si era espresso nel senso auspicato da questo ricorso (abolizione di ogni tributo; cfr. punto 13). Anche perché alla luce del ricorso il Gran Consiglio potrebbe sempre riesaminare la questione, rendendo la causa priva d'oggetto, e ritenuto che da qualche anno anche il Legislativo cantonale dispone di un consulente giuridico particolare, si giustifica di invitare non solo il Consiglio di Stato a rispondere, ma anche la Commissione dell'energia, la quale potrà peraltro portare, visto la questione non unanime, utili elementi di giudizio al Tribunale federale, che altrimenti non potrebbero mai trasparire (non risulta che il Consiglio di Stato o una sua delegazione abbia assistito alle deliberazioni della Commissione). La facoltà di sentire la Commissione, benché non prevista dal diritto cantonale, rimane in ogni caso impregiudicata dall'art. 102 cpv. 1 LTF.

II. Chiamata in causa della Commissione federale dell'energia elettrica e del preposto alla sorveglianza dei prezzi

2.

Se necessario, il Tribunale federale notifica il ricorso all'autorità inferiore e altri partecipanti al procedimento o autorità legittimate a ricorrere impartendo loro un termine per esprimersi in merito (art. 102 cpv. 1 LTF). In tal caso parti alla procedura sono sicuramente il Gran Consiglio del Cantone Ticino (controparte e autorità precedente; ULRICH MEYER in Basler Kommentar zum BGG, ad art. 102, N. 7-11) e l'Ufficio dell'energia elettrica, l'atto impugnato potendo violare la legislazione federale nella sfera dei suoi compiti (art. 89 cpv. 2 lett. a LTF; implicitamente art. 21 cpv. 2 e 30 cpv. 3 LAEL; Meyer, ad art. 102, N. 12).

Non solo: non è chiaro se abbia facoltà di ricorso al Tribunale federale la Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom; la LAEL è silente al riguardo). Nel caso di specie la questione può rimanere irrisolta. L'art. 102 cpv. 1 LTF parla anche di "altri partecipanti", nella misura cui possano essere toccati di fatto direttamente o indirettamente dalla decisione impugnata (MEYER, ad art. 102 LTF, N. 13): senz'altro la ElCom merita di essere coinvolta, essendo competente, pur essendo salvi i tributi e le prestazioni agli enti pubblici, a dirimere sui tariffari (art. 22 cpv. 2 LAEL) e per lo meno a esprimere un parere sull'ammissibilità in quanto tale di imposte e comunque a dare un parere senz'altro autorevole e specialistico sulle tendenze delle tariffe e sugli scopi perseguiti dalla LAEL, importante aspetto da considerare nell'interpretazione sistematica e teleologica della legge federale (cfr. punti 28).

Trattandosi di un ricorso diretto contro un atto normativo (esame astratto della norma), parrebbe auspicabile coinvolgere anche il preposto alla sorveglianza dei prezzi (art. 14 LSPr). È vero, nella lettera del 20 aprile 2009 avrebbe declinato la sua competenza, ma potrebbe dare comunque un indirizzo chiaro ancora circa l'interpretazione della LAEL. Infatti è ampiamente riconosciuta la valenza probatoria dei suoi pareri (GAAC 54.29 consid. 2b pag. 163; sentenza del Tribunale amministrativo federale C-2548/2008 del 18 novembre 2009 consid. 3 e 8.2 con riferimenti)

III. Misure provvisionali ed effetto sospensivo

3.

Il ricorso al Tribunale federale, salvo eccezioni non realizzate in concreto, non ha effetto sospensivo. Visto che la "tassa" contestata è inclusa nella fattura che periodicamente è inoltrata ai consumatori di elettricità e visto il suo importo, non atto a creare un danno giuridico irreparabile, non si richiede la concessione dell'effetto sospensivo o misure provvisionali particolari. In caso di accoglimento del ricorso, tramite la prossima fatturazione gli importi possono essere semplicemente compensati. Evidentemente non ci si oppone a una concessione d'ufficio dell'effetto sospensivo (103 cpv. 2 e 104 LTF).

IV. Corte giudicante (II Corte di diritto pubblico) di cinque giudici

4.

Il Tribunale federale (pacifica la competenza della II Corte di diritto pubblico; art. 30 cpv. 1 lett. b e lett. c n. 9 RTF) giudica nella composizione di cinque giudici i ricorsi di diritto pubblico contro atti legislativi

cantonali sottoposti a referendum e contro decisioni sull'ammissibilità di un'iniziativa o sull'esigenza di un referendum, salvo nel caso di ricorsi in materia comunale (art. 20 cpv. 3 LTF). L'atto impugnato è una legge del Cantone Ticino soggetta a referendum. L'esclusione per i ricorsi in materia comunale non è adempiuta, essendo in discussione il referendum contro un atto cantonale. Trattandosi di una questione di diritto fondamentale non ancora chiarita dalla giurisprudenza non sono adempiute le condizioni per derogare eccezionalmente (DTF 118 Ia 125; KARL SPÜHLER, Die Praxis der staatsrechtlichen Beschwerde, N. 765, pag. 209 e seg.) alla composizione ordinaria di cinque giudici (DTF 108 Ia 280; Sentenza 5C.276/2001 consid. 1b; Poudret/Sandoz-Monod, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, 1990, pag. 64 e 65). Mai nessuno si è ancora espresso sull'applicazione di emolumenti nel quadro della fornitura di elettricità.

V. Deliberazione in seduta pubblica

5.

A norma dell'art. 58 cpv. 1 LTF il Tribunale federale delibera oralmente se il presidente della corte lo ordina o un giudice lo chiede (lett. a) o se non vi è unanimità (lett. b). Prescindendo dal caso obbligatorio di cui alla lett. b, nel presente caso si impone comunque una deliberazione pubblica: essa serve per l'appunto a un fruttuoso scambio di opinioni fra la Corte (STEFAN HEIMGARTNER/HANS WIPRÄCHTIGER in Basler Kommentar zum BGG, ad art. 58 LTF, N. 10), soprattutto in un caso importante come il presente (HEIMGARTNER/WIPRÄCHTIGER, op. cit., N. 25), toccando esso il tema delicato della liberalizzazione del mercato elettrico e dei privilegi degli enti pubblici e avendo valenza nazionale (cfr. Canton Vaud)

VI. In ordine

6.

6.1 Rivolto contro un atto normativo cantonale, il ricorso in materia di diritto pubblico è di massima proponibile (art. 82 lett. b LTF). Il diritto ticinese non prevede inoltre alcuna procedura di controllo astratto degli atti legislativi cantonali. Il gravame risulta pertanto ammissibile anche sotto il profilo dell'art. 87 cpv. 1 LTF (cfr. sentenza 2C_165/2007 del 19 febbraio 2008, consid. 2.1; Borghi/Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, 1997, pag. 9 e 14).

6.2 Il Cantone Ticino potrebbe obiettare che qui impugnata sarebbe una norma identica a una precedente ragione per cui non si dovrebbe entrare nel merito del ricorso. È vero, l'art. 22 cpv. 3 LA-LAEI è identico all'art. 10 del decreto legislativo urgente. Certo, anche l'art. 14 LA-LAEI sostanzialmente assume il sistema del decreto legislativo urgente. Tuttavia non va dimenticato che in prima analisi già per la forma il decreto legislativo urgente non era, diversamente dalle disposizioni qui impuginate, una legge (tant'è che non era possibile opporre un referendum (art. 18 cpv. 1 DL). Occorre ancora ricordare che esso era a tempo determinato (art. 18 cpv. 2 DL). Non solo, la scelta del tributo pareva essere di natura transitoria, come si vedrà (punto 16). In simili circostanze non può essere rimproverato al ricorrente di non aver adito il giudice costituzionale precedentemente. Anzi, in questo contesto così difficile come è ed è stata la liberalizzazione del mercato elettrico poteva anche essere riconosciuto giustamente un periodo transitorio di un anno di "assestamento". La dottrina va pure in questa direzione (Kälin, op. cit., pag. 132 e seg.). Anche il Tribunale federale ha stabilito che le disposizioni di un piano regolatore provvisorio possono ancora essere impugnate con il piano definitivo, benché siano letteralmente trasposte (DTF 111 Ia 95 consid. 1). Il tributo nel contesto generale ha assunto un nuovo significato nella misura in cui è previsto a tempo indeterminato e si dà una nuova valenza giuridica come tassa a quest'emolumento. In simili circostanze si rivelano in ogni caso adempiute le condizioni per un intervento del giudice costituzionale (sentenza 2C_462/2007 dell'11 settembre 2007 con riferimenti).

7.

7.1 Giusta l'art. 89 cpv. 1 LTF, ha diritto di interporre ricorso in materia di diritto pubblico chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo (lett. a), è particolarmente toccato dalla decisione o dall'atto normativo impugnati (lett. b) e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica degli stessi (lett. c). Trattandosi di un atto normativo,

l'interesse personale può essere meramente virtuale : esso è dato se esiste un minimo di probabilità che le disposizioni contestate possano un giorno applicarsi nei confronti del ricorrente (DTF 133 I 206 consid. 2.1; FF 2001 3885). È inoltre sufficiente che l'interesse degno di protezione sia di natura fattuale (DTF 133 I 286 consid. 2.2; FF 2001 3884).

7.2 Il ricorrente abita in una casa di sua proprietà sita in Via Ubrio 62 a Losone (si prescinde da presentare l'estratto del registro fondiario in merito, sarebbe oltretutto eccessivamente formalistico pretenderlo). Di conseguenza è allacciato alla corrente elettrica ed è cliente della Società elettrica sopracenerina (cfr. ultime fatture pervenute in allegato). Quale consumatore finale (art. 14 e 22 cpv. 3 LAEl) gli sarà (gli è già!) accollato l'emolumento contestato. Esso è quindi toccato nei suoi interessi personali degni di protezione (interesse finanziario) dal decreto impugnato. Gli si deve quindi riconoscere la legittimazione a ricorrere. Ora, si potrebbe obiettare che il ricorrente non raggiungerebbe i grossi consumi di cui alle due disposizioni e che pertanto non sarebbe abilitato a ricorrere. A torto. Nella misura in cui le tariffe sono differenziate e il ricorrente invoca una violazione dell'uguaglianza giuridica, egli è abilitato a censurare una disparità di trattamento con coloro che consumano più di lui. Del resto il ricorrente potrebbe anche impegnarsi in futuro in un'azienda e quindi sarebbe per lo meno virtualmente toccato dal provvedimento. Questo ancora per non sottacere che la tariffa può solo essere impugnata in blocco (DTF 133 I 206 consid. 3)

7.3 Notoriamente il Tribunale federale esamina le censure sollevate unicamente se il ricorrente ha un interesse pratico e attuale alla loro disamina, rispettivamente all'annullamento del giudizio impugnato (DTF 116 Ia 359 consid. 2a e b). Quest'esigenza assicura che il Tribunale federale statuisca, nell'interesse dell'economia processuale, su questioni concrete e non soltanto teoriche (DTF 125 I 394 consid. 4a). Esso può tuttavia rinunciare eccezionalmente all'esigenza di un interesse pratico e attuale, ed esaminare comunque il ricorso, allorché i quesiti sollevati si potrebbero ripetere in qualsiasi momento nelle stesse o in analoghe circostanze e un tempestivo esame da parte del giudice costituzionale sarebbe pressoché impossibile; occorre inoltre che esista un interesse pubblico sufficientemente importante per risolverli (DTF 127 I 164 consid. 1a; 127 III 429 consid. 1b pag. 432). Nel caso in esame il ricorrente è astretto al pagamento della tassa, la questione è pratica e concreta. Ancora si rivela proponibile il ricorso.

8.

In mancanza di rimedi ordinari o straordinari del diritto cantonale (cfr. DTF 109 Ia 116 consid. 2c), il termine per presentare ricorso contro un decreto cantonale decorre, in linea di principio, dal giorno della sua pubblicazione, conformemente al diritto cantonale, con la constatazione che esso è stato validamente adottato, poiché approvato in votazione popolare o non sottoposto a referendum o perché il termine di referendum è scaduto inutilizzato, e che potrà pertanto entrare in vigore (DTF 121 I 187 consid. 1). Nel Cantone Ticino, il termine di trenta giorni per interporre ricorso decorre dalla pubblicazione della normativa nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi (cfr. DTF 106 Ia 396 consid. 1), avvenuta, nella fattispecie, il 22 gennaio 2010. Ne discende che il ricorso in esame è tempestivo.

9.

Il ricorso in materia di diritto pubblico (art. 82 segg. LTF) può essere presentato per violazione del diritto, conformemente a quanto stabilito dagli art. 95 e 96 LTF. Il Tribunale federale esamina in linea di principio solo le censure sollevate; esso non è per contro tenuto a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se quest'ultime non sono presentate nella sede federale (DTF 133 II 249 consid. 1.4.1 pag. 254). Per il resto, il TF statuisce di principio sulla base dei fatti accertati dall'autorità precedente (cfr. art. 105 cpv. 1 LTF), riservati i casi previsti dall'art. 105 cpv. 2 LTF. Questa disposizione gli conferisce la possibilità di rettificare o completare d'ufficio l'accertamento dei fatti della decisione impugnata nella misura in cui lacune o errori dovessero apparire d'acchito come manifesti (DTF 133 IV 286 consid. 6.2 pag. 288). Il ricorrente può quindi contestare l'accertamento dei fatti determinanti per il giudizio solo se siano stati stabiliti in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF o in maniera manifestamente inesatta (art. 97 cpv. 1 LTF), vale a dire arbitraria, ciò che deve dimostrare con una motivazione conforme alle esigenze poste dall'art. 106 cpv. 2 LTF.

10.

Chiamato a pronunciarsi su di un ricorso in materia di diritto pubblico esperito contro un decreto di portata generale, il Tribunale federale esamina liberamente se tale normativa sia conforme al diritto federale. Nondimeno, nell'ambito del cosiddetto controllo astratto delle norme, esso annulla il decreto querelato soltanto se questo non resiste ad alcuna interpretazione conforme alla Costituzione : si prescindereà, quindi, da una cassazione formale ove una siffatta interpretazione possa essere ammessa in modo sostenibile. Nella misura del possibile, il Tribunale federale si limita ad annullare solo le disposizioni contrarie al diritto federale. Inoltre, in situazioni normali prevedibili dal legislatore, se una disposizione di portata generale appare come ammissibile, l'eventualità che in casi particolari essa si riveli incompatibile non giustifica un intervento del giudice costituzionale nell'ambito di un controllo astratto delle norme; gli interessati conservano tuttavia la possibilità di far valere tale incostituzionalità nei confronti di un atto di applicazione concreto (DTF 120 Ia 299 consid. 2b con rinvii).

11.

In un caso precedente è stato rimproverato al ricorrente di diffondersi in maniera inutilmente prolissa (Sentenza 1P.769/2006 del 29 gennaio 2007 consid. 2.1). Alcune precisazioni s'impongono dal momento che nella medesima sentenza non si esita a definire inammissibile il gravame per carente motivazione (consid. 3.4). Di primo acchito anche questo ricorso può sembrare prolisso. L'intenzione del ricorrente è però quella di presentare al Tribunale federale tutti gli elementi utili per la causa. Del resto il Tribunale federale, pur applicando d'ufficio il diritto, esamina la violazione di diritti fondamentali e di disposizioni di diritto cantonale e intercantonale soltanto se il ricorrente ha sollevato e motivato tale censura (art. 106 cpv. 2 LTF). Tale norma equivale sostanzialmente al vecchio art. 90 cpv. 1 lett. b OG. Se è pur vero che mezza pagina comprensibile per una censura è sufficiente (DTF 130 I 185 consid. 2 pag. 191), dall'altro non si può dimenticare che la presente causa è a tal punto articolata che è impossibile stringere ancora di più. Anche perché poi spesso si tende a dire che la motivazione è insufficiente. In tale contesto diventa superfluo distinguere rigorosamente le esigenze di motivazione circa le censure di violazione della LAEL (diritto federale "semplice") e dei diritti costituzionali.

VII. Breve cenno degli antefatti alla legge impugnata

12.

Il 12 dicembre 1907 il Gran Consiglio del Cantone Ticino emanava la legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici. Con ciò (Messaggio del Consiglio di Stato del 9 novembre 1904, Raccolta dei verbali del Gran Consiglio [RVGC], Sessione ordinaria autunnale 1906, pag. 228) si voleva

“dimostrare l'opportunità di sostituire il Comune all'industria privata, in quelle aziende che hanno un carattere essenzialmente di mira il pubblico interesse”.

In effetti pare che a quel tempo fosse un fenomeno esteso il fatto che il Comune decidesse di monopolizzare la fornitura di energia elettrica (Rapporto commissionale del novembre 1906, op. cit. pag. 237). Ciò era fondato da motivi di trasparenza e di natura economica e sociale: in sostanza stava nascendo il cosiddetto “servizio pubblico” (Rapporto, op. cit. pag. 238). I commissari affermavano (Rapporto, op. cit. pag. 239)

“Giudice e arbitro all'incontro della ricorrenza dell'estremo interesse pubblico, deve essere caso per caso la Municipalità, ossia la collettività di cittadini costituenti il Comune che intende assumersi il diretto esercizio del servizio relativo”.

In virtù di questo diritto a monopolizzare un determinato servizio d'interesse generale, il Comune era abilitato pertanto a delegarlo in concessione a un terzo, prelevando un emolumento. Quanto alla privativa, il legislatore sin dall'inizio era in chiaro (Rapporto, op. cit. pag. 238 e seg.) sul fatto che

“È inutile si osservi che non sempre si potrà stabilire questo diritto di privativa in quantoché a volte ci opporrà insormontabili barriere il disposto costituzionale che garantisce la libertà di industria e di commercio”.

Il legislatore ticinese sapeva quindi che il diritto di privativa meritava un interesse pubblico particolare e giustificati motivi.

13.

Da ormai dieci anni si parla di liberalizzazione del mercato dell'energia. Infatti il 30 marzo 1999 il Consiglio di Stato, con messaggio n. 4870, iniziava a concretizzare tale ideale. Innanzitutto si è cominciato a dividere la distribuzione di elettricità (un tempo del Comune stesso) costituendola in società con personalità giuridica propria. Con questo si è voluto dare una autonomia e una nuova flessibilità al sistema. La Commissione speciale dell'energia ha rilasciato il suo rapporto il 14 settembre 1999 (n. 4870R). Mettendo in evidenza la natura pubblica e la proprietà pubblica della rete di distribuzione, i commissari a proposito della privativa scrivono:

3. La Commissione ha pure discusso dell'indennità di privativa ai Comuni. Se **essa dovrà inevitabilmente scomparire in conseguenza della LME**, non scompare soltanto "una compensazione ai Comuni per la cessione a terzi del loro diritto di distribuire (in esclusiva) l'energia elettrica sul proprio territorio " (come scritto nel Messaggio governativo). Scompare anche - per buona parte del territorio cantonale - il fattore d'equilibrio tra comuni concedenti e comuni proprietari delle aziende concessionarie: questi ultimi conservano infatti (e possono trasferire sul mercato) il valore patrimoniale delle aziende (costituito nei decenni con i ricavi dalla distribuzione in regime di monopolio ai consumatori di tutto il comprensorio, compreso quello dei comuni concedenti) mentre i primi si trovano nella scomoda alternativa di riscattare gli impianti (con rischi non indifferenti, alle porte della liberalizzazione) o di perdere ogni diritto. Paradossalmente, sono meglio tutelati i Comuni serviti dall'azienda privata (SES) che ha loro permesso nel tempo di partecipare al capitale azionario, rispetto ai comuni serviti da aziende municipalizzate, alle quali la LMSP non ha consentito analoghe forme partecipative. **Un'equa soluzione può essere trovata sostituendo l'indennità di privativa con la possibilità per i Comuni di farsi riconoscere una partecipazione al valore patrimoniale delle aziende (o piuttosto a quello della rete), che la LMSP finora impediva (se non tramite riscatto per ogni comune separatamente, alla scadenza delle concessioni), e che le procedure della nuova LDEE dovranno adeguatamente favorire, indipendentemente dalla scadenza allineata delle concessioni.** Dall'alternativa inevitabile tra azienda municipalizzata (da costituirsi eventualmente tramite riscatto degli impianti di un precedente concessionario) e concessione a terzi, si deve poter passare ad una logica di partecipazione pubblica (come contropartita della definitiva rinuncia ad un diritto di riscatto e ad un canone di privativa).

Alla Commissione era anche chiaro che la trasformazione delle aziende municipalizzate in società proprie avrebbe comportato anche misure fiscali. Esse sarebbero state soggette come ogni persona giuridica al tasso ordinario d'imposta e inoltre sarebbero state soggette anche all'imposta federale diretta (IFD; si veda il capitolo "misure fiscali"). Respingendo una disposizione transitoria la Commissione ha affermato:

La commissione, dopo essere entrata in materia di una eventuale disposizione transitoria di esenzione fiscale - siccome evidentemente connessa con le trasformazioni proposte dal messaggio - è giunta alla conclusione che essa non si giustifica, per più motivi :

in primo luogo, il carico percentuale non è tale da incidere in misura decisiva sulla convenienza fiscale di eventuali rivalutazioni ;

d'altra parte, **l'esenzione privilegia i Comuni proprietari d'azienda, mentre i Comuni che hanno rilasciato e verosimilmente rinoveranno le concessioni si vedrebbero decurtati i proventi fiscali futuri dall'azienda privata di distribuzione che realizza utili sul loro territorio.** (In verità, i canoni di privativa riscossi dai comuni concedenti sono pure esenti da imposte cantonali e federali : lo squilibrio si manifesta con la verosimile scomparsa di questi canoni per effetto diretto o indiretto della LME);

ma soprattutto, la rivalutazione **si traduce in un onere aggiuntivo per gli utenti consumatori, costretti verosimilmente** (nella misura in cui la liberalizzazione non può incidere sui prezzi di trasporto delle reti locali) a pagare tariffe maggiorate per ammortizzare nuovamente impianti che hanno già contribuito ad ammortizzare in passato. Non vi è quindi ragione di favorire tali rivalutazioni con misure fiscali d'eccezione. Semmai si giustificerebbero strumenti d'eccezione per almeno limitarle. Non va dimenticato infatti che la giurisprudenza sulla LMSP obbliga a tradurre i risultati positivi d'esercizio anzitutto in ribassi tariffari per gli utenti, prima che utili straordinari per le casse comunali ; di fatto, una distribuzione indiretta o un accantonamento occulto di utili venivano tollerati anche per equità fra comuni, visto che quello proprietario d'azienda non paga a se stesso un canone di privativa. L'opportunità politica e la misura di tali rivalutazioni possono quindi restare oggetto di trattativa tra comuni proprietari d'azienda e comuni concedenti, in vista del rinnovo delle concessioni dal 1° gennaio 2001, insieme con la trattativa sulla trasformazione in partecipazioni societarie dei diritti di riscatto e di privativa.

Si rinuncia pertanto a proporre una norma a questo proposito.

Nel corso del dibattito parlamentare l'allora relatore commissionale (RVGC, Anno 1999/2000, Seduta IX: martedì 5 ottobre 1999, pag. 824) affermava tra l'altro che

È fondamentale ricordare che la privativa è un diritto istituito per legge e può essere tolta in qualsiasi momento, senza indennizzo alcuno; per contro i diritti di proprietà, per ragioni costituzionali, non possono essere espropriati senza indennizzo. I diritti di proprietà non possono pertanto essere messi, in questa fase, sullo stesso piano dei diritti di privativa. **Quindi l'attuale interesse dei Comuni a sostituire i diritti di privativa con i diritti di partecipazione patrimoniale alle aziende distributrici è in fondo l'unica forma di legittima difesa che resta loro per non uscire perdenti da questa rivoluzione.**

Approvata nella sostanza dal Gran Consiglio la modifica di legge è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi n. 44/1999 del 3 dicembre 1999 a pag. 284 e seg. con entrata in vigore immediata.

14.

Il 16 gennaio 2001 il Consiglio di Stato con messaggio n. 5076 invitava il Gran Consiglio a promulgare una legge sulla distribuzione di energia elettrica, dopo che l'Assemblea federale aveva approvato la legge federale sul mercato dell'energia elettrica (LMEE). Al commento dell'art. 8 del progetto di legge cantonale (utilizzo del demanio pubblico) il Governo ha scritto:

Conformemente alla legislazione sul demanio pubblico, l'utilizzo del suolo pubblico (cantonale e comunale) soggiace a concessione e quindi al versamento della relativa tassa di concessione. Questa concessione non va confusa con quella attualmente prevista dalla LMSP a livello comunale per la rinuncia all'esercizio del diritto esclusivo ("privativa") di distribuire energia elettrica sul proprio territorio. **In un mercato liberalizzato, il diritto di "privativa" decadrà automaticamente. La concessione per l'utilizzo del suolo pubblico verrà rilasciata ai gestori di rete (aziende elettriche) per il tramite della società dei gestori di reti.**

Il Popolo svizzero ha rifiutato in votazione popolare il 22 settembre 2002 la LMEE. Il Consiglio di Stato ha quindi ritirato il suo messaggio.

15.

Il 17 giugno 2003 il Tribunale federale con DTF 129 II 497 ha stabilito che il diritto di accesso da parte di terzi potesse essere fondato sulla legge sui cartelli (Lcart). Il 23 marzo 2007 l'Assemblea federale ha quindi nuovamente regolato la distribuzione di elettricità con la legge federale sull'approvvigionamento elettrico (LAEI; RS 734.7; cfr. anche RU 2007 3425). Essa è stata messa sostanzialmente in vigore dal Consiglio federale con ordinanza del 28 novembre 2007 al 1° gennaio 2008.

16.

Dal momento che la LAEI non è esaustiva, ma impone una concretizzazione sul piano cantonale, il Consiglio di Stato con messaggio n. 6157 del 16 dicembre 2008 ha chiesto al Gran Consiglio, dopo una procedura di consultazione, di promulgare in via urgente un decreto di attuazione. Il Governo cantonale tratta diffusamente la questione della privativa nei seguenti termini:

Alla procedura di consultazione hanno sinora partecipato Comuni, partiti, società di distribuzione e organizzazioni economiche. Ne è risultata una posizione praticamente unanime contraria all'abolizione delle privative. **I motivi addotti sono da una parte di natura giuridica e dall'altra politica. Si fa in particolare rilevare che la legge federale non impone la loro abolizione.** Infatti, l'art. 22 cpv. 2 LAEI dà la competenza alla ElCom "in caso di controversia, di decidere sull'accesso alla rete, sulle condizioni per l'utilizzazione della rete, sui tariffari e i corrispettivi per l'utilizzazione della rete e sulle tariffe dell'energia elettrica. Sono fatti salvi i tributi e le prestazioni agli enti pubblici." La possibilità di prevedere prestazioni a favore dell'ente pubblico sono inoltre contemplate dall'art. 7 cpv. 2 LAEI che recita: "i gestori delle reti di distribuzione fissano, nei loro comprensori, un tariffario unitario per i consumatori finali secondo il capoverso 1 che hanno un profilo di consumo equivalente e ricevono energia elettrica dello stesso livello di tensione. I tariffari per l'energia elettrica sono fissi per almeno un anno e sono pubblicati suddivisi in «utilizzo della rete», «fornitura di energia», «tasse» e «prestazioni a enti pubblici». Concretamente vengono citate le legislazioni di applicazioni previste in altri cantoni (GR, BE, VD), che prevedono il mantenimento di una tassa cambiandone semplicemente il nome.

D'altra parte i Comuni ritengono che la soppressione della privativa non sia sopportabile, perché verrebbero privati di un'importante fonte d'entrata che dovrebbe essere compensata con un aumento delle imposte dirette adeguando il moltiplicatore d'imposta. È chiaramente lecito - se non doveroso - chiedersi se, nel contesto della liberalizzazione del mercato dell'elettricità, sia ancora sostenibile il prelievo di una tassa sul consumo dell'energia che, alla fine, rincarà il prezzo dell'energia a carico del consumatore finale. Il Consiglio di Stato si era già espresso a favore di una sua soppressione nel messaggio 5076 del 16 gennaio 2001, poi ritirato in seguito alla bocciatura popolare della LMEE, relativo a una nuova legge sulla distribuzione di energia elettrica e questa proposta non aveva allora suscitato particolare scalpore né resistenze. Come emerso anche dalla procedura di consultazione, **si tratta tuttavia di una questione prettamente ed eminentemente politica**, che dovrà essere affrontata soppesando con pacatezza tutti gli interessi in gioco: quelli del Cantone, dei Comuni e delle aziende, ma anche e soprattutto quelli dei consumatori. In questo contesto, sembra utile considerare che la liberalizzazione del mercato avverrà in due fasi: la prima interessa i grandi consumatori e sarà messa in atto già a partire dal prossimo anno; la liberalizzazione per i piccoli consumatori, e quindi per la maggior parte della popolazione (economie domestiche), avverrà invece a partire dal 2014 e dipenderà dall'esito di un eventuale referendum (art. 34 cpv. 3 LAEl). Avuto riguardo anche a questo aspetto particolare, appare opportuno mantenere - perlomeno in una prima fase - una tassa per l'utilizzazione della rete che comunque dovrà, in ossequio al principio della trasparenza, essere indicata in modo chiaro ed esplicito sulla fattura dell'energia elettrica. In seguito, il tema potrà essere approfondito attraverso quel necessario dibattito politico che dovrà permettere di trovare una soluzione condivisibile, ma rispettosa della nuova realtà voluta dal legislatore federale.

E ancora:

Le attività di distribuzione di energia elettrica sono oggi disciplinate dal diritto cantonale e, in particolare, dalla Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici (LMSP). La LMSP consente ai Comuni di monopolizzare l'attività di distribuzione e di gestire questo monopolio direttamente attraverso proprie aziende municipalizzate (art. 1-2 LMSP) oppure di darlo in concessione ad aziende di distribuzione dietro pagamento di un contributo convenzionale, detto normalmente "privativa" (art. 35-35a LMSP). Questa privativa è un tributo che viene pagato dalle aziende concessionarie a quei Comuni che hanno trasferito a terzi (appunto mediante concessione) la gestione del monopolio di distribuzione dell'energia elettrica. Da questo profilo, la privativa costituisce un' indennità di monopolio, ovvero il corrispettivo dovuto dall'azienda al Comune per la gestione del monopolio di distribuzione.

Con la promulgazione della LAEl, i monopoli di distribuzione ai clienti finali (aziende e Comuni con un centro di consumo che registra un prelievo superiore ai 100'000 kWh annui), sanciti oggi dalla LMSP e dalla LAET, devono essere soppressi e le regole previste oggi dal diritto cantonale vengono automaticamente sostituite dalle nuove regole di diritto federale. In seguito all'abolizione dei monopoli di approvvigionamento istituiti dal diritto cantonale a favore di persone o imprese che hanno il diritto di utilizzare la rete conformemente alla LAEl (art. 13), l'obbligo di fornitura ai clienti fissi finali (in particolare le economie domestiche) discende d'ora innanzi - e discenderà sino al 2014 - da un monopolio naturale fondato sulla mancanza di libero accesso al mercato di questi consumatori (art. 6 cpv. 6 LAEl) e non più dalle disposizioni del diritto cantonale e quindi dalla LMSP. Ne consegue che le privative o contributi convenzionali, versati ai Comuni e legati al monopolio, vengono a cadere per diritto federale e che la loro perdita, per rispondere alle aspettative dei Comuni, dev'essere compensata da un altro tributo.

In pratica, si tratta pertanto di sostituire le basi legali vigenti, che consentono di prelevare una tassa fondata su un monopolio, con una nuova base legale che consenta di riscuotere un tributo compensativo equivalente. Come già rilevato nel progetto di messaggio posto in consultazione - che su tal punto è stato letto a volte con eccessiva superficialità - fra i tributi e le prestazioni agli enti pubblici ai sensi dell'art. 14 cpv. 1 LAEl non vanno annoverate soltanto le tasse di concessione per l'uso del demanio pubblico (che nel nostro Cantone sarebbero peraltro manifestamente insufficienti per compensare la perdita delle privative), ma anche altri tributi per l'utilizzazione di una rete o addirittura un'imposta il cui gettito serve a coprire le spese generali dell'ente pubblico: ciò permane possibile e compatibile con la LAEl se vi sono le necessarie basi legali a livello cantonale, in ossequio al principio della legalità dell'imposizione fiscale sancito dall'art. 127 Cost. Fed. e nel rispetto del potere impositivo lasciato ai Cantoni dall'art. 134 in comb. con l'art. 3 Cost. Fed. Questa impostazione è stata peraltro condivisa anche dall'Ufficio federale dell'energia. Unica condizione stabilita dall'art. 6 cpv. 3 LAEl è la pubblicazione di questi tributi nei tariffari per l'energia elettrica e, in caso di aumenti, la loro comunicazione a Elcom (art. 4 cpv. 3 OAEI), che ne prende conoscenza senza possibilità di intervento. Questa impostazione è rispettosa dell'obbligo per i gestori delle reti di distribuzione di fissare un tariffario unitario Per i consumatori fissi finali (art. 6 cpv. 3 LAEl), poiché questi tributi non sono elementi costitutivi delle tariffe.

Per questi motivi, si ripropone nel disegno di decreto legislativo urgente l'introduzione del tributo specifico sull'uso della rete, tenendo logicamente conto, per le modalità di calcolo e di riscossione, dei suggerimenti emersi nella procedura di consultazione (art. 10). Questo tributo è riscosso, come finora, dai Comuni per il tramite dei gestori di rete ed è posto a carico sia dei consumatori fissi finali sia dei consumatori finali per ogni kWh prelevato dalle reti di distribuzione ma in misura differenziata e meglio: consumatori fissi finali (<100 Mwh) 2 cts/kWh consumatori finali

(> 100 Mwh) 1 cts/kWh

Predetti importi dovrebbero garantire ai Comuni introiti pari a quelli delle attuali privativa. Il condizionale è d'obbligo, poiché l'opacità tariffaria sinora in uso ha reso l'esercizio di quantificazione alquanto difficoltoso. Non potendo disporre compiutamente delle informazioni riguardanti la suddivisione quantitativa dell'energia elettrica venduta alle due categorie di consumatori rispettivamente non essendo pubblicate da tutte le aziende di distribuzione le componenti tariffarie, incluso il tributo pubblico, per le diverse categorie di consumatori, non possiamo escludere che gli importi sovraindicati possano mostrare un errore di valutazione quantificabile in alcuni decimi di cts/kWh.

Tenuto conto dei principi di trasparenza ed equità previsti dal diritto federale, il Consiglio di Stato ritiene opportuna l'introduzione di una tassa unificata per tutto il Cantone, rispettosa del principio della parità di trattamento dei consumatori finali che ne saranno gravati. D'altra parte la definizione di un ammontare fisso è conforme ai requisiti di equivalenza e di copertura dei costi che sono la condizione giuridica che giustifica l'introduzione di un tributo. In una recente sentenza (2C_329/2008 del 15 ottobre 2008, cons. 4.2) il Tribunale federale precisa che contributi di questo genere devono essere stabiliti secondo criteri oggettivi e non devono creare differenze che non sarebbero giustificate da validi motivi. Questi principi erano del resto già stati stabiliti nel progetto di legge del 2001 sulla distribuzione di energia elettrica, poi ritirato dopo il voto negativo a livello federale sulla liberalizzazione del mercato elettrico. D'altra parte lo stesso Consigliere federale Moritz Leuenberger, in occasione della tavola rotonda con gli esponenti del settore elettrico svizzero dello scorso 24 ottobre, ha espressamente invitato i Cantoni e i Comuni a procedere in modo misurato nella fissazione dei tributi. Inoltre, il 5 dicembre u.s., il Consiglio federale ha approvato una revisione dell'ordinanza sull'approvvigionamento elettrico che dovrà permettere di attenuare gli aumenti delle tariffe elettriche già annunciati per il 1° gennaio 2009. Il Consiglio di Stato ritiene opportuno e necessario perseguire anche l'obiettivo di tariffe elettriche favorevoli al consumatore che non siano gravate in modo eccessivo da prelievi di carattere fiscale. Per questo motivo sottolineiamo che la tassa sull'utilizzazione della rete così determinata non rappresenta più un importo minimo, come prevede la LMSP, che l'azienda distributrice concessionaria è tenuta a corrispondere al Comune ma un ammontare fisso, non modificabile convenzionalmente. Ciò è legato alla natura stessa di tassa, che diverge da quella di indennità di monopolio.

Nella Commissione dell'energia la questione della privativa ha suscitato vivaci discussioni, tant'è che il 13 gennaio 2009 la Commissione chiede ulteriori informazioni al Governo, che con ris. n. 95 del 19 gennaio 2009 risponde in maniera dettagliata (allegato al rapporto commissionale del 20 gennaio 2009), sottolineando nuovamente come si tratti del risultato di un compromesso. Si ricorda come questo tributo sia imponibile a tutti consumatori e non solo ad alcuni come in passato. Ritenuto come una ditta industriale (Timcal SA, Bodio) sarebbe stata tenuta a versare 1.2/1.3 milioni di franchi all'anno in un periodo particolarmente difficile per l'economia, il Governo cantonale ha adattato la sua proposta nel senso di assoggettare tutti i consumatori indipendentemente dalla loro qualità a un tributo di 2 cts/kWh fino a un consumo annuo di 100 Mwh e a un tributo di 1 ct/kWh per consumi superiori a 100 Mwh sino a un massimo di 5 Gwh. In tal modo la Timcal SA, Bodio avrebbe dovuto pagare "solo" fr. 201'000.- Quanto al massimo di 5 Gwh, oltre il quale non sarebbe più prelevato alcun tributo, il Governo afferma che ciò garantirebbe ai Comuni ancora entrate per 40 milioni di franchi, dall'altro eviterebbe di penalizzare aziende già confrontate con prezzi al rialzo dell'energia e con momenti economici non facili.

Il 20 gennaio 2009 la Commissione dell'energia ha quindi licenziato il suo rapporto (n. 6157R) che sulla questione della privativa afferma quanto segue:

Una delle novità più importanti della nuova legge è l'introduzione del principio del libero accesso alle reti di trasporto dell'energia elettrica, che ha come conseguenza diretta per quanto riguarda il Ticino decade la posizione di monopolio dei comuni nella concessione del diritto di distribuzione dell'energia sul loro territorio e di conseguenza la fine del diritto di privativa. **Per i comuni ticinesi l'importo in discussione è dell'ordine di 40 milioni annui circa. Di fronte a questa prospettiva si è imposta la necessità di trovare una soluzione alternativa per compensare con altri tributi pubblici la perdita finanziaria che i comuni avrebbero subito e di dare una base legale alla stessa.**

D'altronde il Cantone è tenuto ad adottare una legge d'applicazione della citata legge federale nell'ambito della quale regolare in particolare le competenze che la stessa affida ai cantoni indicati al capitolo IV del messaggio del Consiglio di Stato in esame.

(...)

La consultazione svoltasi in un lasso di tempo ristretto - un mese - ha ricevuto sostanzialmente da parte di tutti gli enti coinvolti una risposta negativa e un netto rifiuto in particolare:

- a) per quanto riguarda la proposta di abolizione della privativa,
- b) il ruolo dell'AET nella distribuzione di energia.

(...)

Per quanto riguarda la proposta di tributo sull'uso della rete la Commissione ha aderito al principio alla stessa, ritenendola valida in quanto uniforme per tutto il cantone e semplice. Resta inteso che questo tributo sostituisce la privativa e che di conseguenza non entra più a far parte della determinazione del costo dell'energia.

Tuttavia la discussione della proposta governativa ha fatto emergere due aspetti che hanno richiesto un approfondimento e precisamente,

a) l'imposizione del tributo di 1 cts per i grossi consumatori verrebbe a imporre una tassa importante a aziende che oggi non sottostanno al pagamento della privativa o pagano importi inferiori. Importi che in alcuni casi penalizzerebbero in modo eccessivo le aziende in questione e questo in un momento economicamente difficile come l'attuale,

b) i due tassi di imposizione proposti finirebbero inoltre per creare una situazione di discriminazione fra i diversi consumatori: un consumatore finale che utilizza in un anno 90 Mwh pagherebbe quasi il doppio di un altro che utilizza in un anno 101 Mwh,

La Commissione ha quindi deciso di chiedere al Consiglio di Stato di riesaminare la questione e nel caso in cui confermasse la sottomissione di tutti senza distinzione al tributo in discussione di valutare una nuova formulazione dell'art. 10 che permettesse di ovviare ai due inconvenienti citati.

Con lettera del 19 gennaio, che alleghiamo, il Governo, illustrando in dettaglio le motivazioni della sua proposta iniziale anche alla luce di nuovi elementi e dati raccolti nel frattempo ha sottoposto alla Commissione una nuova versione dell'art. 10 che prevede:

1. l'imposizione di tutti i consumatori a un tributo di 2 cts/KWh fino a un consumo annuo 100 Mwh,
2. di chiedere a tutti i consumatori per il consumo eccedente i 100 Mwh un tributo di 1 cts/kWh fino a un consumo massimo di 5 Gwh.

Dopo ampia discussione la Commissione ha dato la sua adesione alla nuova versione dell'art. 10 che tra l'altro garantisce ai comuni di non perdere gli attuali 40 milioni di privativa. La fissazione poi del limite massimo di imposizione di 5 GWh tiene conto anche della difficile situazione economica. Tenuto conto della validità limitata a un anno del decreto la Commissione non ha ritenuto di accogliere la suggestione, emersa in Commissione, di lasciare ai comuni la libertà di imporre il tributo in questione fino al massimo indicato nella proposta. Così come ritiene che dovrà essere oggetto della discussione nel quadro del progetto di legge la questione a sapere se sia giusto caricare sul consumatore finale tale tributo.

Il Gran Consiglio ha dunque adottato il decreto legislativo urgente di applicazione alla LAEI il 27 gennaio 2009. Esso è stato pubblicato nel Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi n. 5/2009 del 30 gennaio 2009 a pag. 52. L'art. 10 era del seguente tenore:

Per il tramite dei gestori di rete, i Comuni riscuotono un tributo prelevato dalle reti di distribuzione:

- a) a carico di tutti i consumatori finali 2 cts/kWh fino a un consumo massimo di 100 Mwh,
- b) a carico di tutti i consumatori finali 1 cts/kWh per la parte di consumo eccedente i 100 Mwh fino a un massimo di 5 Gwh.";

VIII. La tassa per l'uso speciale del suolo pubblico secondo la LA-LAEI

17.

17.1 La normativa qui impugnata riprende il sistema introdotto con il DL. Il Consiglio di Stato si esprime lungamente sull'abolizione della privativa (Messaggio 6249 dell'8 luglio 2009). Osservato come la privativa costituisca una fonte di reddito importante per molti comuni, ammontante complessivamente a 40 milioni di fr., fondandosi sul messaggio del Consiglio federale alla LAEI, il Governo ticinese afferma (pag. 9) che :

il Cantone può infatti decidere di imporre altri tributi per l'utilizzazione di una rete o addirittura un'imposta il cui gettito serva a coprire le spese generali dello Stato

Insomma, sarebbe sufficiente rispettare i precetti di legalità fiscale (art. 127 Cost.) e accollare questi tributi

separatamente nella fattura dell'elettricità, per il resto i Cantoni sarebbero liberi, slegati anche dalla vigilanza della ElCom (art. 22 cpv. 2 lett. b LAEl). A tal proposito si rinvia a Kantonale Anschlussgesetzgebung zum Stromversorgungsgesetz, BERICHT EINER ARBEITSGRUPPE DER ENDK, Coira 30 maggio 2008, n. 5.4.2.9.

Di seguito il CdS precisa, rispondendo a un atto parlamentare (pag. 10) :

Questo tributo altro non è che un'imposta pura e semplice fondata, anziché sulla potenzialità economica del contribuente, sul consumo di energia elettrica. Anche se l'autorità federale ha confermato che si tratta di un tributo ammissibile in base all'ordinamento giuridico vigente, nel gruppo di lavoro sono comunque sorte alcune perplessità sulla sua liceità: **trattandosi di un'imposta - ancorché indiretta - essa dovrebbe infatti rispettare il principio dell'imposizione secondo la capacità economica sancito dall'art. 127 cpv. 2 Cost. Fed.** (XAVIER OBERSON, Droit fiscal suisse, 3a ediz., § 3 n. 27). Ora, in concreto, essa colpisce i consumi senza tener conto della capacità economica dei contribuenti: una famiglia numerosa di condizioni economiche modeste sarebbe manifestamente colpita in maniera più sensibile di un'agiata persona sola su un bene di consumo che fa ormai parte dei beni di primaria necessità. Si tratta di un fardello che può essere assimilato per certi versi all'imposta sul sale assai nota e diffusa in altri tempi. Il gruppo di lavoro ha quindi optato per la sua abolizione in un lasso di tempo ragionevole. **Siccome, con l'inizio del 2014, diverrà effettivo il libero accesso al mercato dell'energia da parte di tutti i consumatori finali, si è ritenuto che alla stessa data l'imposta dovrà essere eliminata** : fino a quel momento, il gruppo di lavoro - condiviso dal Consiglio di Stato - propone di mantenere in vigore la soluzione scelta con il DL urgente (art. 23 cpv. 2 del disegno di legge). Nell'ambito del gruppo di lavoro, il rappresentante dei comuni - pur non opponendosi formalmente alla soluzione proposta ai fini del raggiungimento di un ragionevole compromesso - ha nondimeno rilevato con fermezza la necessità per i comuni di poter disporre anche dopo il 2014 delle precedenti, importanti fonti di entrata.

Se ne conclude che vista l'incertezza della liberalizzazione dell'elettricità i Comuni meritano di disporre ancora per 4 anni di una simile imposta.

Per il periodo dopo i quattro anni (dal 2014) il Governo proponeva di seguire la tendenza di Vaud, Grigioni e alcuni comuni del Canton Zurigo, prevedendo una tassa di occupazione del suolo pubblico a carico delle aziende di distribuzione. Il Governo si pronuncia nella maniera seguente:

3.2- Il gruppo di lavoro propone di sancire una siffatta possibilità, stabilendo contemporaneamente il limite massimo del tributo e lasciando per il resto ai comuni la facoltà di farne uso o di rinunciare e di stabilire l'importo delle tasse e le altre condizioni (art. 13 e 14 del disegno di legge). I comuni, pertanto, saranno liberi di istituire una tassa per l'uso speciale del suolo pubblico e potranno anche determinarne, nei limiti previsti dalla presente legge, l'importo. Occorrerà nondimeno adottare un regolamento comunale con decisione del legislativo, ossia dei cittadini consumatori, di guisa che le varie soluzioni saranno vagliate e discusse dai diretti interessati. Nei luoghi dove l'interesse al mantenimento o alla promozione di attività economiche con forti consumi d'energia è particolarmente sentito, i comuni potranno anche prescindere dal prelievo di una tassa o limitarne l'importo o i quantitativi imponibili o prendere altre misure adeguate alla situazione e alle esigenze locali, come peraltro auspicato con insistenza e determinazione dal rappresentante dell'Associazione industrie ticinesi nell'ambito del gruppo di lavoro.

3.3- La tassa sull'uso speciale del suolo pubblico è stata finora tacitamente calcolata e imposta nell'ambito della privativa, la cui indennità copriva anche l'uso dei beni demaniali da parte dell'azienda concessionaria. Con l'abolizione del monopolio e l'introduzione della possibilità di prelevare una tassa per l'uso del suolo pubblico nell'ambito della distribuzione dell'energia elettrica, il gruppo di lavoro ritiene di dover precisare alcuni principi che disciplinano i rapporti tra comune ed ente concessionario. Le disposizioni sono state inserite agli art. 44, 45 e 45a della legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici. Queste disposizioni, come pure quelle proposte con il disegno di legge cantonale di applicazione della LAEl (art. 13 a 16), si applicano solo all'utilizzazione speciale del suolo pubblico per la costruzione e la manutenzione degli impianti di distribuzione dell'energia elettrica e, come tali, costituiscono quindi legge speciale rispetto alla legge sul demanio pubblico.

L'importo previsto - al massimo 1 cts/kWh fino ad un consumo annuo di 100 Mwh e al massimo 0.5 cts/kWh per la parte di consumo annuo eccedente i 100 Mwh e fino ad un massimo di 5 Gwh - non consentirà ai comuni di recuperare totalmente i diritti di privativa. La tassa sull'uso del suolo pubblico è retta da principi diversi da quelli che disciplinano le imposte: essa permette all'ente proprietario e concedente di conseguire un utile, ma **va nondimeno commisurata alla prestazione e ai valori economici in gioco, non potendo trasformarsi in vera e propria imposta** (ADELIO SCOLARI, Tasse e contributi di miglioria, n. 116 pag. 63).

Alla luce di tutti i fattori che possono essere considerati - entità dell'occupazione, interesse del concessionario e sua capacità economica, consumi medi di elettricità - il gruppo di lavoro ha ritenuto che i valori indicati di 1 cts, risp. 0.5 /kWh costituiscono i limiti massimi ammissibili. Predetta valutazione è meramente il frutto di un compromesso

quantitativo fra le parti interessate e rappresentate nel Gruppo di lavoro e tale è quindi la sua valenza.

Nell'ambito del gruppo di lavoro, il rappresentante dell'ATTI ha formalmente proposto di rivolgere ai comuni che faranno capo all'istituzione di questo tributo un chiaro invito, inteso ad esaminare la possibilità di un suo graduale abbandono entro dieci anni: si tratta di una misura particolarmente in sintonia con la liberalizzazione del mercato dell'energia, voluta dal legislatore federale.

17.2 La Commissione speciale dell'energia non ha trovato unanimità nell'esame del messaggio governativo, in particolare sulla questione del tributo, e quindi il 17 novembre 2009 ha pubblicato due rapporti: quello di maggioranza sostenuto da PLR, PPD, LEGA E UDC e quello di minoranza dei deputati del partito socialista (PS).

17.3 La maggioranza della Commissione (Rapporto 6249 R1), ben cosciente che i monopoli ormai sono diventati nulli a seguito della LAEl afferma che con il Decreto legislativo le privative sono state sostituite con un imposta. Essa afferma inoltre:

L'esigenza di abrogare le privative applicate fino al 2008 in base alla LMSP, ha sollevato un problema non indifferente di natura politica. In effetti questo contributo convenzionale applicato da decenni, rappresenta una fonte di entrata importante per i Comuni ticinesi. Stando ai dati forniti dall'ESI (Elettricità Svizzera italiana), nel 2007 i distributori ticinesi hanno riversato ai Comuni oltre 40 mio. di franchi a titolo di privativa, che corrisponde a ca. il 2.7% delle loro entrate complessive.

Alla luce di questi dati i Comuni, per il tramite delle due associazioni che li rappresentano (CoReTI e ACUTI), hanno espresso con vigore la necessità di poter beneficiare anche in futuro di questa importante entrata, chiedendo esplicitamente di confermare l'attuale regolamentazione transitoria che garantisce sostanzialmente ai Comuni gli stessi introiti avuti nel passato.

Sull'altro fronte ci sono invece i consumatori (sia grandi che piccoli secondo la classificazione della legge federale), che invece potrebbero legittimamente attendersi che questo balzello (che corrisponde attualmente a 1.8 cts per kWh consumato) venga abolito, ciò che comporterebbe una riduzione del costo dell'energia.

La prima domanda riguarda lo spazio di manovra legislativo dei Cantoni nell'ambito del prelievo di eventuali tributi pubblici a carico della bolletta dell'energia. A questo proposito l'art. 14 cpv. 1 LAEl prevede che il corrispettivo versato dai consumatori finali per l'utilizzazione della rete non deve superare i costi computabili, nonché i tributi e le prestazioni a enti pubblici. Fra questi ultimi, rientrano ad esempio le cosiddette tasse di concessione per l'uso del demanio pubblico, come pure altri tributi per l'uso della rete o per altre prestazioni, a condizione che vi sia la necessaria base legale formale a livello cantonale. Ne consegue che la riscossione di un tributo per l'uso della rete proporzionale alla quantità di energia consumata sul modello di quello proposto dal messaggio, risulta compatibile con il diritto federale.

Sulla scorta di questa indicazione, e visto anche l'esempio di altri Cantoni, appare del tutto giustificato riconoscere ai comuni la facoltà di concedere questo uso accresciuto del suolo pubblico per le varie infrastrutture necessarie alla distribuzione dell'energia elettrica (tralicci, pali, cavi, cabine di trasformazione, ecc.) contro pagamento di un tributo.

La maggioranza della Commissione non ha voluto seguire l'esempio del Consiglio di Stato, proponendo al Plenum, i seguenti emendamenti:

La prima [modifica] riguarda l'abolizione della facoltà di applicare o meno questo tributo. La maggioranza della commissione ritiene infatti che con questa soluzione si arrischi di acuire il divario fra Comuni facoltosi, che potranno verosimilmente permettersi di non introdurre la tassa e Comuni che dispongono di pochi mezzi, i quali invece saranno costretti a prelevarla. Questa soluzione penalizzerebbe chiaramente i consumatori delle zone periferiche rispetto a quelli che vivono in Comuni dei centri o con importanti zone industriali, che oltre tutto godono già di condizioni quadro migliori (moltiplicatori, servizi, ecc.). La maggioranza della commissione propone pertanto di togliere questa facoltà ai Comuni, di modo che il prelievo di questo tributo sia uguale in tutto il Cantone.

La seconda modifica concerne invece l'ammontare di questa tassa. La maggioranza della commissione propone l'adozione della seguente modalità di prelievo: per i piccoli consumatori (fino a un massimo di 100 Mwh) 2 cts/kWh, mentre per i grandi consumatori 0.5 cts/kWh per la parte di consumo annuo eccedente i 100 Mwh e fino a un massimo di 5 Gwh. In sostanza con questa modifica si tiene conto da un lato della rivendicazione delle associazioni economiche, che temono un peggioramento della competitività del nostro comparto industriale dovuto all'aumento dei costi dell'energia, e dall'altro della richiesta dei Comuni che si sarebbero visti dimezzare gli attuali introiti a partire dal 2014. Premesso che non esiste un diritto acquisito a favore dei Comuni per pretendere di recuperare quanto

percepito grazie alle privative, a questo riguardo va precisato che secondo un'analisi fatta analizzando i profili di consumo emerge che la maggior parte delle entrate legate alla privativa sono garantite dai consumatori fino a 100 Mwh.

Fondandosi sui dati del consumo medio del 2007, la maggioranza della Commissione ha accertato che il 60% riguardava consumatori fissi finali (< 100 Mwh) e il 40% consumatori finali (> 100 Mwh). Di questi ultimi circa l'80% aveva un consumo fino a 5 Gwh. Il DL ha permesso **incassi per 39.5 milioni di franchi**, la proposta del Consiglio di Stato nel messaggio **19.75 milioni di franchi**, mentre la proposta del rapporto di maggioranza, mantenendo a 2 cts la tariffa per i consumatori fissi finali, ma riducendo a 0.5 quella dei consumatori finali otteneva **35 milioni di franchi**. La maggioranza ha aggiunto inoltre:

Ne consegue che con la soluzione proposta dalla CSE, a fronte degli attuali introiti di ca. 40 mio. di franchi gli stessi dovrebbero attestarsi attorno ai 35 mio. di franchi, ovvero almeno 15 mio. di franchi in più rispetto alla soluzione proposta dal messaggio (e questo ammesso, ma non concesso che tutti i Comuni avrebbero fatto integralmente uso della facoltà di prelevare la tassa). Con lo stralcio dell'art. 15 del progetto governativo e il nuovo art. 14 del disegno di legge proposto dalla maggioranza della CSE i Comuni, al di là del citato importo di 35 milioni di franchi, non avranno più la possibilità di beneficiare di altre prestazioni contrattuali come quelle previste oggi con la SES (in particolare per l'illuminazione pubblica).

È infine doveroso precisare che i Comuni che verranno maggiormente colpiti sono quelli a forte vocazione industriale (che comunque godono normalmente di una buona situazione finanziaria), mentre i Comuni della periferia e in particolare delle valli dovrebbero sostanzialmente confermare gli introiti attualmente percepiti. Con la soluzione qui proposta si ritiene pertanto di aver dato una risposta adeguata alle preoccupazioni di cui si sono fatti portavoce i rappresentanti dei Comuni, in particolare per quanto attiene alla paventata riduzione di questa importante fonte di entrate.

Così come è stato concepito, questo tributo (denominato tassa sull'uso speciale del suolo pubblico) rappresenta de facto un'imposta - ancorché indiretta - che colpisce il consumo di energia elettrica, senza però tenere conto della capacità economica dei contribuenti. V'è quindi da chiedersi se lo stesso rispetti il principio stabilito dall'art. 127 cpv. 3 Cost. Fed. La scrivente maggioranza della Commissione ritiene che a questo legittima domanda possa essere data una risposta positiva, anche e soprattutto alla luce della posizione dell'autorità federale che ha confermato la liceità di un simile tributo nell'ambito dell'ordinamento giuridico vigente. Non da ultimo, gli sviluppi futuri del settore elettrico sono legati a molte incognite, in particolare per quanto attiene alla prevista liberalizzazione del mercato anche per i piccoli consumatori che potrebbe (e probabilmente lo sarà anche) essere sottoposta a referendum.

Per consentire ai Comuni di adeguarsi gradualmente alle conseguenze derivanti dall'adozione della presente legge, si propone di inserire una norma transitoria che confermi fino al 31 dicembre 2013 le tasse previste dal DL urgente che giunge in scadenza alla fine del 2009. La nuova regolamentazione di cui all'art. 14 diventerebbe pertanto effettiva a partire dal 2014.

c. Le altre prestazioni contrattuali

La legge federale prevede la possibilità di prevedere con i distributori anche altre prestazioni, come ad esempio l'illuminazione pubblica, ecc. In Ticino questo tipo di mandati di prestazione sono conosciuti praticamente solo nei Comuni serviti dalla Società Elettrica Sopracenerina. Nella proposta del messaggio, questa facoltà è stata introdotta all'art. 15 allo scopo di alleviare ai Comuni le conseguenze della riduzione (leggasi dimezzamento) degli introiti delle privative a partire dal 2014. In altre parole a quest'ultimi veniva offerta la possibilità di ricaricare sulla bolletta dei consumatori finali alcuni costi che dovrebbero andare a carico dei Comuni.

La maggioranza della Commissione ha valutato attentamente questo aspetto e ritiene che, alla luce della modifica dell'art. 14 proposta, questa tassa esclude per i Comuni la possibilità di prelevare a carico dei consumatori ulteriori corrispettivi per altre prestazioni del gestore di rete. Non si dimentichi infatti che, rispetto alla soluzione del messaggio, con quella qui proposta i Comuni incasseranno complessivamente ca. 15 milioni in più.

Con questa soluzione si evitano oltre tutto discriminazioni fra i consumatori, essendo gli stessi trattati in modo identico (almeno da questo punto di vista) in tutto il Cantone.

Si propone pertanto di togliere l'art 15 del progetto governativo e di emendare l'art. 14, nel senso che la tassa percepita sostituisce anche eventuali corrispettivi per altre prestazioni del gestore di rete e che i Comuni, a far tempo dal 1° gennaio 2014, non avranno più la facoltà di prelevarli.

Con lo stralcio dell'art. 15 del disegno di legge e l'entrata in vigore dell'art. 13 e dell'art. 14 (nuovo) al 1° gennaio 2014, le altre prestazioni del gestore di rete - nel periodo compreso fra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013 - non sarebbero più coperte da una base legale di diritto cantonale: occorre pertanto riprendere l'art. 15 del progetto di legge

quale norma transitoria specifica (art. 22 cpv. 4).

17.4 La minoranza della Commissione (Rapporto 6249 R2), pur non contestando la conclusione di percepire il tributo, non ne ha condiviso l'importo e ha affermato:

Di fronte alla proposta del Consiglio di Stato di dimezzare gli importi dei tributi a favore di Comuni (Art. 14), la maggioranza della Commissione ritiene opportuno mantenere un importo di 2 cts/kWh a carico dei consumatori fissi finali, accettando però il dimezzamento a 0.5 cts/kWh per il consumo superiore a 100 Mwh/a e inferiore a 5 Gwh/a dei consumatori finali.

Se da un parte le ragioni per il mantenimento della prima tariffa, per evitare gravi ammanchi nelle casse comunali, sono chiare e condivisibili, non altrettanto si può dire per quanto riguarda la seconda tariffa. L'idea di sgravare ulteriormente i grandi consumatori distribuendo i costi tra la cittadinanza, indipendentemente dal suo consumo di energia, è infatti priva di ogni logica. I principi di uno sviluppo sostenibile porterebbero piuttosto a tariffe incrementali secondo il consumo, proprio per stimolare la necessaria riconversione energetica.

Per la minoranza della Commissione i motivi per il mantenimento delle tariffe previste dal Decreto urgente e dalla norma transitoria (art. 22) si estendono quindi anche ai grandi consumatori, di fatto già favoriti dalla tariffa ridotta. L'esenzione da ogni tributo per i consumi superiori ai 5 Gwh/a non è più contestata, essendo già stata introdotta con il Decreto urgente. Si ribadisce che si tratta anche qui di uno sgravio ingiustificato e che il limite di 5 Gwh/a è frutto di una scelta politica, priva di basi tecniche o scientifiche.

Pertanto proponeva il seguente emendamento:

Art. 14 – Tributi

11 Comuni riscuotono una tassa a carico di tutti i consumatori finali a copertura degli impegni contenuti nella convenzione stipulata con il gestore di rete previste dall'art. 13 di questa legge. La tassa copre sia l'uso del suolo pubblico che tutte le altre prestazioni contrattuali del gestore di rete. Questa tassa ammonta:

a) a 2 cts/kWh fino ad un consumo annuo di 100 Mwh;

b) a 1 cts/kWh per la parte di consumo annuo eccedente i 100 Mwh e fino ad un massimo di 5 Gwh.

2Le tasse vengono calcolate e riscosse presso i consumatori per il tramite del gestore di rete, che le riversa ai Comuni.

La modifica riguarda la lettera b) in cui si ripristina il tributo 1 cts/kWh. Per il cpv. 1 si riprende la formulazione del rapporto di maggioranza. Questa modifica implica una modifica del cpv. 2 e lo stralcio del cpv. 3 dell'art. 22 (già 23).

17.5 Il Gran Consiglio ha condiviso il rapporto di maggioranza e quindi la LA-LAEI ha trovato il suo tenore come in ingresso (fatti A.).

IX. Natura giuridica (imposta) della "tassa" per l'uso speciale del suolo pubblico

18.

Prima di entrare nel merito delle censure ricorsuali occorre sincerarsi della natura giuridica di questa percezione fiscale. Premesso come l'appartenenza della "tassa" contestata all'una o all'altra categoria non dipende dalla sua denominazione quanto piuttosto dalla sua natura specifica (DTF 106 Ia 242), di per sé basterebbe riferirsi ai materiali legislativi per concludere che essa non è una tassa bensì un'imposta (Messaggio 6249 e Rapporto di maggioranza 6249 R1).

19.

19.1 Tuttavia, vista la portata della vertenza, pur il Tribunale federale applicando il diritto d'ufficio, la questione merita per lo meno un esame sommario. Riferendosi alla DTF 135 I 130 consid. 2 pag. 133 e seg. si può affermare che fra i tributi pubblici, la dottrina recente distingue fra imposte, tasse causali e imposta di orientamento (Blumenstein/Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, 6a Ed., 2002, pag. 5 seg.; Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 3a Ed., 2007, § 1 n. 3; Ryser/Rolli, Précis de droit fiscal suisse, 4 Ed., 2002, pag. 3). Le imposte rappresentano la partecipazione dei cittadini alle spese della collettività; esse sono dovute indipendentemente da ogni controprestazione speciale da parte dello Stato. Le tasse causali, invece, costituiscono la contropartita a una prestazione speciale o un vantaggio particolare accordato dallo Stato apprezzabile dal profilo economico (Blumenstein/Locher, op. cit., pag. 2, 4 seg.;

Höhn/Waldburger, Steuerrecht, vol. I, 9a Ed., 2000, § 1 n. 3 seg.; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 2003 p. 505 ss, 507; Oberson, op. Cit., § 1 n. 5, 6, 10). Di regola, le tasse causali si suddividono in tre sottocategorie: le tasse propriamente dette, i contributi di miglioria e i contributi sostitutivi (Blumenstein/Locher, op. cit., pag. 2; Oberson, op. cit., § 1 n. 6). La tassa rappresenta quindi la contropartita di un servizio fornito dallo Stato – tassa amministrativa – o l'uso di un'infrastruttura pubblica – tassa d'uso. Ne esistono altre tipologie come le regalie (Blumenstein/Locher, op. cit., pag. 2 s.; Oberson, op. cit., § 1 n. 7).

I differenti tipi di tasse causali rispondono al principio di equivalenza – che è l'espressione del principio di proporzionalità nei tributi pubblici - secondo cui l'importo della tassa percepita deve essere in rapporto con il valore oggettivo della prestazione fornita a quest'ultima (rapporto di equivalenza individuale). Inoltre, la maggior parte delle tasse causali, in particolare quelle che servono a coprire certe spese dello Stato (come le tasse propriamente dette e i contributi di miglioria) devono rispettare il principio della copertura dei costi. Secondo questo precetto, l'incasso totale delle tasse operato dall'Ente pubblico non deve superare o solo di molto poco, l'insieme delle spese causate dal ramo dell'amministrazione toccata (Blumenstein/Locher, op. cit., pag. 2 seg.; Hungerbühler, op. cit., pag. 512; cfr. anche DTF 129 I 346 consid. 5.1 pag. 354).

19.2 Nel caso in esame il concetto di tassa cade già dal profilo del soggetto a cui la "tassa" viene imposta: *i consumatori finali*. Essi non sono proprietari della rete elettrica e nemmeno può essere ricondotta a loro la rete elettrica. È l'azienda distributrice, che piazzando i propri pali (o fili interrati) usa il suolo pubblico creando un guadagno, non il consumatore, il quale semplicemente usufruisce di un servizio, ma non ha un vantaggio (anzi lo paga!). Questo per sbaragliare ogni tentativo in ogni caso destinato all'insuccesso, come si è visto (punto 16), di pretendere che la "tassa" per l'uso speciale del suolo pubblico o di uso della rete sia una tassa. Del resto i materiali dimostrano chiaramente che la "tassa" non è stata calcolata applicando il principio dell'equivalenza e della copertura dei costi (e nemmeno si è tentato di farlo !), bensi cercando di arrivare all'importo di ciò che era la privativa (cfr. rapporto di maggioranza 6249 R1). Tale precisazione, apparentemente prolissa, è dovuta al fatto che il Consulente giuridico del Consiglio di Stato ha affermato (cfr. punto ...) che la cosiddetta "tassa" sarebbe ammessa qualora rispetti i principi generali in materia di tasse (cfr. 17.1), ma dato che tassa non è, la questione cade sotto questo profilo. In ogni modo questa "tassa", basata sul consumo, è dovuta senza condizioni, indipendentemente dall'uso quantitativo di suolo pubblico di cui il consumatore finale potrebbe beneficiare. Ciò conferma ancora una volta il carattere di imposta.

19.3 Posto che si tratta di un'imposta, si giustifica di valutarne la sua tipologia. Senza dubbio non si tratta di un'imposta di orientamento (*Lenkungssteuer*), non volendo portare a un determinato comportamento del soggetto. Nemmeno può trattarsi di un'imposta di scopo (*Zwecksteuer*) o a destinazione vincolata (*Kostenanlastungssteuer*), visto che il ricavo non è destinato a nessuno scopo particolare. Verosimilmente si tratta piuttosto di un'imposta mista (*Gemengsteuer*), ove in qualche modo esiste una sorta di contro-prestazione, ma non basata sui principi di equivalenza e di copertura dei costi (DTF 128 I 102 consid. 4b pag. 107). La categorizzazione della "tassa" non merita ulteriore approfondimento dal momento che è in ogni caso incostituzionale. Il carattere di imposta è tuttavia pacifico: valgono quindi i principi relativi alle imposte.

X. La "tassa" viola il principio dell'arbitrio (art. 9 Cost.)

20.

Trattandosi di una censura, che se accolta farebbe già cadere per sé gli articoli impugnati, la stessa merita di essere esaminata preliminarmente. Un atto normativo è arbitrario, nel senso dell'art. 9 Cost., quando non si fonda su motivi seri e obiettivi o si avvera assurdo o inutile (DTF 123 II 16 consid. 6a pag. 26; 122 I 18 consid. 2b/cc pag. 25; 116 Ia 81 consid. 6b pag. 83). Tale eventualità inoltre entra in linea di conto quando un atto normativo misconosce ogni sentimento di giustizia ed equità (a prescindere da un'eventuale disparità di trattamento; Beatrice Weber, Die Rechtsgleichheit in ihrer Bedeutung für die

Rechtssetzung, pag. 114).

21.

La cosiddetta "tassa" per l'uso speciale del suolo pubblico è arbitraria sotto un altro profilo, quello dell'assurdità e dell'inutilità. Per lo meno (molto) idealmente, sarebbe stata concepita per coprire le spese e gli impedimenti che il Comune dovrebbe sobbarcarsi in seguito all'uso del suolo pubblico tramite pali o fili interrati o come tributo d'uso di rete per coprire asseriti costi. Conformemente all'art. 13 LA-LAEI i Comuni concludono concessioni con i gestori di rete a tal proposito, che regolano in dettaglio la questione, riferendosi pure ai nuovi articoli della LMSP (cfr. Allegato 1 alla legge; punto A.). A norma degli art. 107 cpv. 1 e 2 lett. c della legge organica comunale (LOC; RL 2.1.1.2) il municipio esercita le funzioni di polizia locale, adottando le misure intese a gestire i beni comunali, ad assicurare l'uso dei beni comuni e a disciplinarne l'uso accresciuto ed esclusivo. Il regolamento comunale o un regolamento speciale stabiliranno le relative tasse o tariffe (art. 107 cpv. 4 LOC). Ancora l'art. 26 del Regolamento di applicazione alla LOC (RALOC; RL 2.1.1.3) precisa che il Municipio disciplina l'occupazione stabile o provvisoria dell'area pubblica. In forza di tale normativa i Comuni hanno promulgato tariffari per l'uso del suolo pubblico (cfr. per esempio: Regolamento dei beni amministrativi del Comune di Lugano, n. 2.1, in <http://www.lugano.ch/leggi>; Ordinanza sulle tasse per l'uso dei beni demaniali del Comune di Locarno, n. 100.421, in <http://www.locarno.ch/doc/regolamenti/leggi.aspx>; Regolamento dei beni amministrativi del Comune di Losone, n. 1.1, in <http://www.losone.ch/index.php?node=411&lng=1&rif=4fbd68ce9b>). Tenuto conto dei principi di equivalenza e copertura dei costi sempre applicabili in materia di tasse (cfr. Punto 19.1), già oggi, anzi da sempre, esiste un tessuto normativo sufficientemente ampio perché i Comuni possano accollare l'uso del suolo pubblico alle società di distribuzione. La "tassa" impugnata non fa altro che caricare ulteriormente il consumatore di un costo che in sostanza non c'è. Del resto non si venga a pretendere che le concessioni sarebbero emesse gratuitamente. In tali condizioni d'acchito non v'è alcuna utilità di caricare in doppio il consumatore finale. L'arbitrio è palese.

XI. La "tassa" viola la parità di trattamento (art. 8 e 127 Cost.)

22.

Secondo giurisprudenza, un decreto di portata generale viola il principio della parità di trattamento di cui all'art. 8 Cost. se opera distinzioni che nella situazione da regolamentare non appaiono giustificate da alcun motivo ragionevole oppure se omette delle distinzioni che invece in base alle circostanze si imporrebbero, ovvero se tratta in modo diverso ciò che è simile e in modo identico ciò che non lo è (DTF 131 I 1 consid. 4.2; 130 I 65 consid. 3.6; 129 I 346 consid. 6). In quest'ambito e nei limiti posti dal divieto dell'arbitrio, il legislatore gode di un ampio margine di apprezzamento che il Tribunale federale non può sminuire (DTF 134 I 23 consid. 9.1; DTF 129 I 1 consid. 3 con riferimenti). Non spetta in particolare al Tribunale federale pronunciarsi sull'opportunità politica delle scelte operate dal legislatore cantonale (DTF 134 I 23 consid. 5.3).

Come riferito in DTF 133 I 206, in materia fiscale, la parità di trattamento di cui all'art. 8 cpv. 1 Cost. è concretizzata attraverso il principio della generalità e dell'uguaglianza dell'imposizione nonché il principio dell'imposizione secondo la capacità finanziaria nell'art. 127 cpv. 2 Cost. Il loro carattere di diritto costituzionale giustiziabile è pacifico.

Il concetto della generalità dell'imposizione esige che tutte le persone o gruppi di persone siano considerati con le medesime disposizioni legali. Eccezioni senza una ragione obiettiva sono inammissibili (DTF 114 Ia 221 consid. 2c pag. 224, 321 consid. 3b pag. 323; Höhn/Waldburger, Steuerrecht, Volume I, 9. Ed. 2001, § 4 N. 71 pag. 108; Vallender/Wiederkehr, N. 8 ad Art. 127 Cost.). D'altro lato tale principio vieta che un piccolo gruppo di contribuenti sia toccato in maniera importante rispetto alla sua capacità economica. Si tratta quindi di una difesa delle minoranze (DTF 99 Ia 638 consid. 9 pag. 653).

Secondo il principio dell'uguaglianza dell'imposizione, alle persone che si trovano in situazioni analoghe devono essere accollate imposte nella medesima misura, e differenze sostanziali nei rapporti concreti devono essere imposte differentemente (DTF 114 Ia 221 consid. 2c pag. 224 seg., 321 consid. 3b pag.

323). Qui si concretizza la parità di trattamento (Danielle Yersin, L'égalité de traitement en droit fiscal, RDS 111/1992 II pag. 166). Secondo un'altra dottrina tale aspetto si concentrerebbe sul lato oggettivo del rapporto fiscale, poiché esige che gli oggetti fiscali siano scelti senza lacune e in modo uguale (Blumenstein/Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, 6. Ed. 2002, pag. 161; Höhn/Waldburger, op. Cit., § 4 N. 74 pag. 109 seg.). Nelle imposte dirette ciò ha un rapporto diretto con la capacità economica del contribuente. Non si potrebbe comunque mettere a carico di un gruppo ristretto di cittadini delle spese riguardanti l'insieme della popolazione se questo gruppo non ne trae un vantaggio economico particolare o se non esistono motivi obiettivi e ragionevoli per mettere l'imposta a loro carico (DTF 122 I 205 consid. 6a pag. 314)

23.

23.1 Nel caso in esame si carica sui consumatori finali e fissi finali un'imposta sul consumo che va a rimpolpare semplicemente le casse comunali, destinata ad alcuno scopo (violazione del principio della generalità dell'imposizione). Non è, o quantomeno mai è stato preteso, che i Comuni terrebbero una contabilità separata circa l'incasso di questi tributi, destinandoli a uno scopo ben preciso. Tale imposta, creata ad arte in modo "farmacistico" (cfr. Rapporto di maggioranza; punto 17.3) unicamente per coprire il vuoto delle privative che andavano soppresse, viola manifestamente il precetto dell'uguaglianza dell'imposizione. In effetti non si vede perché debbano essere i consumatori fissi finali e finali di corrente elettrica a dover contribuire a parte delle spese generali senza alcun vantaggio (anzi pagano il servizio!), e non esistono motivi obiettivi e ragionevoli per accollare loro quest'imposta. In effetti i Comuni che necessitano più entrate lo possono fare aumentando il moltiplicatore d'imposta (art. 162 LOC). In questo senso il Comune non è privo di mezzi di difesa per la perdita di questa entrata e non potrebbe invocare in alcun modo uno stato di necessità, tale da motivare l'introduzione di questa "tassa". Ad ogni modo il "correttivo" da adottare, onde colmare questo introito fiscale che deve sparire è già stato indicato dal legislatore ticinese (cfr. punti 13 e 14). Anche al Comune spetta un po' di intraprendenza e di capacità manageriale. Dal momento che si è nel libero mercato anche l'Ente pubblico deve giustamente agire di conseguenza come un attore del sistema, essendo peraltro un interlocutore necessario per la fornitura del mercato elettrico, ma non adagiarsi in una sorta di immobilismo, imponendo d'autorità tributi o balzelli, solo per lucrare. Ci si può chiedere se in tale contesto non sia violato anche il principio della libertà economica (art. 27 Cost.). per il fatto che l'Ente pubblico aggredisca con tributi di stampo monopolistico per
mere ragioni fiscali.

23.2 La violazione della parità di trattamento può anche essere vista sotto un altro profilo (uguaglianza dell'imposizione). Il consumatore finale e fisso finale di energia elettrica è l'unico fruitore di servizi a dover pagare un'imposta per l'apparente uso del suolo pubblico del suo prestatore di servizi. Il cliente allacciato alla rete telefonica (telefono fisso, ADSL) non paga imposte in tal senso, come pure quello che riceve la televisione via cavo (Cablecom) o quello che è allacciato alla fognatura; anche chi compra al mercato non paga un'imposta sull'uso del suolo pubblico per le bancarelle dei commercianti o per altre destinazioni. Questo dimostra come la "tassa" sia solo un introito illecito, creando differenze ingiustificabili in situazione simili (telefono, tv via cavo ecc.).

23.3 L'uguaglianza dell'imposizione è pure misconosciuta all'interno del sistema stesso di distribuzione dell'elettricità!

23.3.1 I pali o fili interrati in cui passa l'elettricità non servono solo all'approvvigionamento di corrente per il consumatore fisso finale o finale, bensì anche per il trasporto (cfr. noto caso DTF 129 II 497; FF 2005 1453). E perché allora, dal momento che "tutti hanno diritto di accedere alla rete" (art. 14 LAEL; FF 2005 1488), anche chi dovesse comprare un quantitativo di elettricità in provenienza (o in transito) dal Canton Ticino non dovrebbe essere astretto pure lui alla "tassa" ? Anche queste tipologie di persone (fisiche o giuridiche) non userebbero forse il suolo pubblico o la rete stessa alla medesima maniera del consumatore finale e fisso finale? Ecco un ulteriore elemento atto a dimostrare l'insostenibilità della "tassa". Ancora una volta si trattano diversamente in maniera ingiustificata situazioni perfettamente analoghe.

23.3.2 Persino fra i consumatori finali, la "tassa" crea differenze inammissibili. A proposito dei proprietari di residenze secondarie (cfr. lettera di Mister Prezzi), in genere facoltosi, va rilevato che gli stessi sono presenti solo saltuariamente nelle loro case e dunque consumano elettricità in misura inferiore rispetto ai domiciliati, pagando di conseguenza una "tassa" di un importo inferiore. Ora, non è per niente provato che esso usano il suolo pubblico in misura inferiore rispetto ai consumatori finali domiciliati. In ogni caso anche le abitazioni secondarie vanno allacciate, e ciò comporta che il suolo pubblico deve essere "scavato" in ugual misura e con i medesimi impedimenti rispetto ai lavori necessari per assicurare il servizio ai domiciliati. La differenziazione potrebbe avere un senso qualora si comprovasse che un maggior consumo di elettricità obbligasse il gestore della rete a dover sostituire con più frequenza le condotte e i fili. Tale ipotesi, che andrebbe in ogni caso suffragata da documenti alla mano da più di un gestore di rete (non avendo né il ricorrente né il Tribunale federale le conoscenze tecniche sufficienti per dimostrarlo), sembrerebbe in ogni caso alquanto astrusa. Da ciò si conclude ancora l'esistenza di un'ulteriore insostenibile categorizzazione fra clienti e quindi una violazione della parità di trattamento.

23.4 La "tassa" viola pure manifestamente il principio dell'imposizione secondo la capacità economica delle persone. Difatti la "tassa" basata sul consumo ha un tasso illecitamente degressivo (133 I 206 consid. 8.3 pag. 224). Chi consuma grosse quantità paga (proporzionalmente) meno di chi consuma poco. Quindi il padre di famiglia con la moglie casalinga e due figli si trova ad essere più colpito dell'industria grossa consumatrice di energia. Ma v'è di più! La grande industria consuma molta elettricità per produrre un prodotto che venderà sul mercato, creando quindi un guadagno. Essa dal grande consumo di elettricità ricaverà quindi un vantaggio economico. Ciò è particolarmente urtante, poiché chi ha un interesse economico è sgravato e invece il povero consumatore che usa un servizio paga in maniera completa. Non solo si tratta di una conseguenza, ma addirittura il legislatore ha voluto esplicitamente ciò (cfr. caso della Timcal SA di Bodio; risposta del Governo allegata al rapporto della Commissione; cfr. punto 16). Ciò è manifestamente contrario al principio dell'imposizione secondo la capacità economica. Per il privato quindi oltre l'inganno la beffa!

23.5 Già di per sé insostenibile in quanto arbitraria, la "tassa" va pure annullata per violazione "plurima" della parità di trattamento. Questo dimostra come a questo stadio, senza che ancora se ne sia valutata la conformità con il diritto superiore, la "tassa" sia solo un balzello accollato ai consumatori di elettricità per fare "spirito di cassetta".

XII. La "tassa" è contraria alla forza derogatoria del diritto federale e alla LAEL

24.

Per il principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.), che costituisce un diritto costituzionale individuale, i Cantoni non sono autorizzati a legiferare nelle materie disciplinate esaustivamente dal diritto federale; negli altri campi possono emanare norme giuridiche che non violino né il senso né lo spirito del diritto federale e non pregiudichino la sua realizzazione. Chiamato a pronunciarsi sull'asserita violazione della citata norma, il Tribunale federale esamina con piena cognizione la compatibilità del disposto cantonale con il diritto federale (DTF 134 I 125 consid. 2.1 pag. 128; 133 I 286 consid. 3.1 pag. 290 con riferimenti). Essendo possibile con la LTF (contrariamente al ricorso di diritto pubblico dell'OG) invocare la violazione di "tutto" il diritto federale (art. 95 lett. a LTF), tale censura si confonderà inevitabilmente in parte con violazioni di singole disposizioni della LAEL.

25.

Vedendo la parola "tributi" all'art. 14 cpv. 1 LAEL, il legislatore ticinese ha concluso, senza troppo approfondire, che il diritto federale permettesse la percezione di imposte, purché fossero rispettati i principi di legalità formale che il diritto fiscale impone (art. 127 Cost.; Messaggio e Rapporto; cfr. Punto 17.1 all'inizio).

26.

Si tratta in sostanza di valutare i limiti posti dalla LAEL. Per interpretare una norma di legge ci si riferisce in primo luogo al suo tenore letterale. Secondo la giurisprudenza ci si discosta dal senso letterale di un

testo chiaro, facendo capo all'interpretazione, solamente se e qualora delle ragioni obiettive inducano a ritenere che esso non restituisce il vero significato della disposizione in esame. Simili ragioni possono emergere dai lavori preparatori, dallo scopo e dal senso della disposizione legale così come dalla sistematica della legge. Se il testo di una norma non appare completamente chiaro o si presta a diverse possibili interpretazioni, la sua portata viene dunque determinata tenendo conto dei lavori preparatori (interpretazione storica), del suo senso e scopo (interpretazione teleologica) nonché della sua relazione con altri disposti (interpretazione sistematica). Il Tribunale federale non privilegia, di principio, un metodo di interpretazione in particolare; per accedere al vero senso di una norma preferisce piuttosto ispirarsi a un pluralismo interpretativo (DTF 134 I 184 consid. 5.1 pag. 193; 132 III 226 consid. 3.3.5 pag. 237, 532 consid. 3.2 pag. 535). Trattandosi di applicazione del diritto federale, il Tribunale federale applica il diritto d'ufficio (art. 106 cpv. 1). Tuttavia la natura particolare del ricorso contro una norma astratta impone una minima esposizione.

27. (tenore letterale)

La LAEl parla più volte di "tributi" e prestazioni agli enti pubblici (vedi articoli 12 cpv. 2, 14 cpv. 1, 15 cpv. 4 lett. b, 22 cpv. 2). Il tenore della norma potrebbe lasciare margini interpretativi. Pure il tedesco *Abgaben* non sembra essere decisivo. Il tenore legale francese *redevances* è invece solitamente usato in presenza di tasse (DTF 128 I 46 consid. 4a pag. 52 e seg.; sentenza 2C_768/2007 del 29 luglio 2008 consid. 3.2). Visto che le lingue ufficiali hanno ugual valore, questo basterebbe per ritenere la contestata "tassa" quale illecita. Sia come sia, come si vedrà anche gli altri elementi interpretativi convergono verso l'illiceità di accollare imposte nel quadro della LAEl, limitando la facoltà dell'Ente pubblico a stabilire tasse causali e solo se intimamente legate con la gestione della rete.

28. (interpretazione storica)

28.1 Il Messaggio del Consiglio federale (FF 2005 1447) espone dettagliatamente i pilastri su cui poggia la LAEl: da un lato garantire un servizio universale e la sicurezza dell'approvvigionamento, ma dall'altro anche salvaguardare un mercato liberalizzato. In questo senso dev'essere (FF 2005 1454):

stimolata una maggiore concorrenza e i prezzi dell'elettricità devono essere trasparenti e comparabili. Per garantire un approvvigionamento di elettricità sicuro e concorrenziale, il libero accesso alle informazioni costituisce una condizione centrale. **La trasparenza promuove la comprensione e la fiducia nel mercato a tutti i livelli di creazione di valore aggiunto e impedisce l'abuso.** Le informazioni concernenti in particolare le capacità e i prezzi nel settore della rete in quanto monopolio naturale devono essere trasparenti e rese accessibili tempestivamente a tutti gli attori interessati.

Quanto al servizio universale si afferma che i (FF 2005 1455):

I costi delle tratte di rete con una bassa densità di clientela sono relativamente alti. Ci si chiede quindi quanto deve essere grande il territorio di approvvigionamento nel quale deve valere la solidarietà tariffale. Ogni adeguamento dei prezzi rappresenta una parziale sovvenzione trasversale che diminuisce gli incentivi fondati sul principio di causalità. **In questo senso i contributi per i costi di rete e per l'allacciamento alla rete devono essere addebitati individualmente a chi ne è la causa, per quanto ragionevole e nella misura in cui sia politicamente auspicabile e possibile.** L'attuazione concreta deve essere disciplinata come sinora a livello cantonale, comunale o di azienda di approvvigionamento.

A proposito dell'ordinamento del mercato dell'elettricità si soggiunge in maniera chiara (FF 2005 1458):

La fornitura di energia elettrica e l'utilizzazione della rete sono fatturate separatamente per tutti i consumatori finali.

Il Consiglio federale afferma come si sarebbe potuto rinunciare a disciplinare nuovamente il mercato elettrico, essendo l'ordinamento legale di allora apparentemente sufficiente (LCart; RS 251 e LSP; RS 912.20). In sede di consultazione è stata tuttavia giudicata necessaria una nuova normativa, anche per chiarire esplicitamente il diritto di accesso alla rete e il calcolo dell'utilizzo della rete (cfr. Tabella 2; FF 2005 1463). Fra gli obiettivi si stabilisce inoltre anche il principio di sussidiarietà (FF 2005 1480) ossia:

il **principio della prevalenza dei provvedimenti privati** su quelli statali (principio della sussidiarietà), applicabile tanto per la Confederazione quanto per i Cantoni. Prima di emanare norme esecutive, entrambi sono tenuti a vagliare

la stipulazione di accordi privati ed eventualmente a inserirli nel loro diritto d'esecuzione. Rimangono salve la compatibilità con i principi sanciti dalla legge e la presentazione in tempo utile.

A proposito dell'informazione e della fatturazione il Governo federale precisa (FF 2005 1487):

Secondo il capoverso 1, allo scopo di garantire la necessaria trasparenza, i gestori di rete sono tenuti a **rendere facilmente accessibili le informazioni necessarie** per l'utilizzazione della rete, tra cui la pubblicazione dei tariffari per l'utilizzazione della rete, dei tariffari per l'energia elettrica (per i clienti in virtù degli art. 6 e 7), delle esigenze tecniche minime e dei conti annuali.

Nell'ottica della fatturazione, nel capoverso 2 viene chiesto di **indicare separatamente sulla fattura gli importi** dei corrispettivi per l'uso della rete e, qualora l'impresa fornisca energia elettrica a consumatori finali, quelli dell'energia elettrica. Per consumatori finali non si intendono solamente i consumatori finali con accesso alla rete, bensì soprattutto le economie domestiche durante l'apertura parziale del mercato (art. 6) e, con la sua apertura totale, le economie domestiche che rinunciano alla libera scelta dei fornitori (art. 7).

Per incrementare ulteriormente la trasparenza, vanno esibiti a parte i **tributi** e le prestazioni agli enti pubblici per l'utilizzazione della rete. **Si intendono unicamente i contributi e le prestazioni compresi nei corrispettivi per l'utilizzazione della rete secondo l'articolo 14, ad esempio le tasse di concessione per l'uso speciale del suolo pubblico per la posa di condotte. Non sono per contro inclusi gli interessi per le concessioni idrauliche o altre prestazioni derivanti da concessioni per lo sfruttamento delle forze idriche, poiché vanno considerati costi di generazione e non di gestione.**

Trattandosi di un mercato di libera concorrenza si sottolinea che tutti hanno diritto di accesso alla rete. I motivi di rifiuto sono disciplinati in maniera esaustiva dal diritto federale (FF 2005 1488). Sulle spese si aggiunge (FF 2005 1489) :

Come nella LMEE, il corrispettivo secondo il capoverso 1 si orienta, da un canto, ai costi per una rete gestita efficacemente, costi che sono concretizzati nell'articolo 15 LapEl e che i gestori di rete devono comprovare sulla base di un calcolo dei costi adeguato. Dall'altro, il corrispettivo include i contributi e le prestazioni agli enti pubblici, tra cui ad esempio le tasse di concessione per l'uso speciale del suolo pubblico per la posa di condotte. **Non sono per contro inclusi gli interessi per i diritti idrici o altre prestazioni derivanti da concessioni per lo sfruttamento delle forze idriche, dato che vanno considerati costi di generazione e non di gestione. Poiché tali corrispettivi spesso si fondano sulla legislazione cantonale o comunale e quindi sono fissi, la ElCom non può verificarli (cfr. Art. 21 cpv. 2).**

Il corrispettivo per l'utilizzazione della rete va calcolato in modo che non superi i costi di rete computabili e i contributi e le prestazioni agli enti pubblici.

Nel capoverso 2 è sancito il principio dell'immissione, vale a dire che il corrispettivo va in sostanza pagato dai consumatori finali di energia. Sono fatti salvi i costi computati individualmente (cfr. Art. 14 cpv. 3 lett. d).

Nel capoverso 3 sono sanciti ulteriori principi applicabili nel determinare i tariffari. Rifacendosi alla LMEE, nella lettera a è chiesto che i tariffari presentino strutture semplici. Inoltre, essi vanno calcolati in modo che **i costi siano addebitati ai consumatori finali tenendo conto per quanto possibile del principio di causalità.**

28.2 In tale contesto non può essere ignorata la (travagliata) deliberazione parlamentare. E soprattutto l'emendamento Rechsteiner trattato nella seduta del Consiglio nazionale del 21 settembre 2005 (BU 2005 N 1068). Senz'altro sono determinanti qui i verbali della Commissione, non accessibili al ricorrente (in simili circostanze non si può imporre una carenza di diligenza al ricorrente):

Art. 15

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Rechsteiner-Basel, Aeschbacher, Bäumle, Günter, Marty Kälin, Menétrey-Savary, Nordmann, Schenker Silvia, Stump)

Abs. 5

Die Erwirtschaftung einer Monopolrente ist unzulässig.

Art. 15

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Rechsteiner-Basel, Aeschbacher, Bäumle, Günter, Marty Kälin, Menétrey-Savary, Nordmann, Schenker Silvia, Stump)
Al. 5

La création d'une rente de monopole n'est pas admise.

La discussione ha avuto il seguente svolgimento:

Rechsteiner Rudolf (S, BS): Im Elektrizitätsmarktgesetz wurde derselbe Satz klar statuiert: "Die Erwirtschaftung einer Monopolrente ist unzulässig." Der Bundesrat empfiehlt für die Berechnung der Netzgebühren den Anschaffungszeitwert. Wir finden diese Berechnungsart im Grundsatz richtig. Aber es ist nicht zu übersehen, dass bei der Eingangsbilanz, bei der Höhe der Verzinsung und bei den Abschreibungsfristen ein erheblicher Ermessensspielraum besteht und dass die Netzgesellschaften mit den heutigen Tarifen erhebliche Monopolrenten erwirtschaften. Ich habe es schon gesagt: Die Atel verdient pro Kilowattstunde, die sie über den Gotthard leitet, mehr als **2 Rappen**. So stand es in einem Geschäftsbericht. Allein die vier Grossen Verbundwerke machen 1,2 Milliarden Franken Reingewinn, dies nach Abschreibung ihrer Investitionen. Es bestehen heute Margen, wie man sie nur aus der Pharmaindustrie kennt, wobei der Pharmaindustrie immerhin zugute zu halten ist, dass sie einen Grossteil dieser Gewinne in Forschung investiert. Bei den grossen Verbundwerken ist dies nicht der Fall. Die Leidtragenden dieser hohen Monopolrenten sind die kleinen und mittleren Unternehmen, die im Quervergleich heute zu hohe Strom- und Netzgebühren bezahlen. Dieser klare Satz "Die Erwirtschaftung einer Monopolrente ist unzulässig" stand, wie gesagt, im Elektrizitätsmarktgesetz und würde es eben erlauben, dass solche Übergewinne abgeschöpft und zugunsten der Konsumenten zurückgegeben werden. Wir hatten in der Kommission Hearings mit dem Preisüberwacher. Ich lese Ihnen ein paar Sätze vor, die er in der Kommission sagte: "Meine wichtigste Erfahrung in den ersten sechs Monaten als Preisüberwacher ist, dass wir bei jedem Streit, bei dem um es zwei- oder dreistellige Millionenbeträge geht, einen Prozess bis zum Bundesgericht haben. Alle unsere Freunde, welche wir regulieren sollten, kommen immer mit einem Heer von Rechtsanwälten. Schon bei der ersten Verhandlung heisst es, das sei dann ein Fall fürs Bundesgericht. **Je unklarer die Regelung bezüglich der Durchleitungsgebühren ist, desto stärker kann ein Monopolist das ausreizen.** Sehr oft werden Prozesse nur geführt, um zwei oder drei Jahre zu gewinnen. Da sind wir gebrannte Kinder. Wir würden es begrüßen, wenn aus dem EMG der Satz 'Die Erwirtschaftung einer Monopolrente ist unzulässig' aufgenommen würde. Das ist eine rechtsklare, saubere Regelung, welche der Philosophie des Gesetzes entspricht." Sie haben das schon einmal beschlossen, im Elektrizitätsmarktgesetz. Ich möchte diesem Zitat nichts hinzufügen. Es sagt klar, worum es geht. Wir wollen die Kosten decken, aber nicht Monopolrenten finanzieren.

Keller Robert (V, ZH): Leider kann ich bei diesem Artikel nicht gleicher Meinung sein wie Kollege Rechsteiner, so wie es bei Artikel 14bis der Fall war. Die Kommission und die SVP-Fraktion hatten Verständnis für die Anliegen von Kollege Rechsteiner-Basel. **Eine Monopolrente hat aber in einem liberalisierten, transparenten Markt keinen Platz.** Mit dem Marktöffnungsmodell wird es keine Monopole mehr geben, denn auch Kleinkunden könnten - wir sind ja nicht fertig mit dem Gesetz - auf den freien Markt wechseln. Wenn zu hohe Nutzungstarife festgestellt werden, kann die Elcom auch eine Senkung verfügen. Wenn Sie dann meinem Antrag im Energiegesetz zustimmen, werden sie auch nochmals zur Kasse gebeten. Ich bitte Sie namens der SVP-Fraktion, den Antrag der Minderheit Rechsteiner-Basel abzulehnen.

Steiner Rudolf (RL, SO): Ich kann mich kurz halten und nur noch die Ausführungen von Kollege Keller dahin gehend ergänzen, dass das "unbundling" garantiert, dass zukünftig die Produktions- und die Netzkosten getrennt ausgewiesen werden. Die Transparenz ist also gegeben. Wie Herr Keller richtig festgehalten hat, untersteht das Ganze der Überwachung durch die Elektrizitätskommission; ich verweise auf den noch zur Beratung anstehenden Artikel 21 dieses Gesetzes. Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, der Mehrheit zu folgen.

Marti Werner (S, GL): Es ist nicht richtig, dass es keine Monopolrente mehr geben kann. Die Gefahr, dass nach wie vor eine Monopolrente erwirtschaftet wird, besteht. **Aber es ist Aufgabe der Behörden, diese Monopolrente zu verhindern.** Es wird niemand in diesem Saal sagen, eine Monopolrente sei zulässig, es sei zulässig, dass der Monopolist einen über die Deckung seiner Kosten hinausgehenden Ertrag erzielt. Wenn solche Erträge erzielt werden, dann sind die Preise entsprechend zu senken, damit diese Monopolrente nicht erwirtschaftet werden kann. Man könnte allenfalls argumentieren, diese Bestimmung brauche es gar nicht, weil das nicht geschehen dürfe. Aber wenn man so argumentiert, ist es eben gerade richtig, wenn man diese Bestimmung in Gesetz festhält, um nochmals darauf hinzuweisen, dass ein solches Pricing nicht zulässig ist. Sämtliche Regulatoren werden damit angewiesen, bei der Festsetzung der Preise darauf zu achten, dass eine solche Monopolrente nicht erwirtschaftet wird. Ich ersuche Sie deshalb im Namen der SP-Fraktion, der Minderheit Rechsteiner-Basel zuzustimmen. Damit wird etwas auf Gesetzesebene festgehalten, was für alle, die diesem Monopol unterworfen sind, eine Selbstverständlichkeit sein muss. **Aber es ist eine Selbstverständlichkeit, die durchgesetzt werden muss.** Deshalb soll sie im Gesetz festgeschrieben werden.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Le groupe PDC communique qu'il soutient la proposition de la majorité.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: **Wir haben nichts gegen diesen Antrag der Minderheit Rechsteiner-Basel einzuwenden.**

Hegetschweiler Rolf (RL, ZH), für die Kommission: **Selbstverständlichkeiten sollten nicht im Gesetz**

festgeschrieben werden, das ist die Meinung der Kommissionsmehrheit. Sie ist der Meinung, dass der vorliegende Minderheitsantrag abgelehnt werden soll, weil er nicht nötig ist. Mit dem "unbundling" ist es möglich, den Wettbewerb auch für den Kleinkonsumenten spielen zu lassen; es wird Transparenz geschaffen. Es ist Aufgabe der Elektrizitätskommission, die Netznutzungstarife und Entgelte zu überwachen. Wenn sie zu hohe Tarife feststellt, muss sie Absenkungen verfügen oder Erhöhungen untersagen. Die Kommissionsmehrheit empfiehlt daher, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Reymond André (V. GE), pour la commission: Pour la majorité de la commission, si la proposition de la minorité est justifiée, elle est néanmoins inutile. **La notion de "rente de monopole" n'a pas sa place dans une loi qui vise à créer un marché transparent et libéral.** Le modèle de libéralisation préconisé par la majorité **met fin à tout monopole** puisque même les petits clients peuvent se tourner vers la concurrence. Cette demande prête à trop d'équivoques. La dissociation verticale des différents secteurs d'activité garantit la séparation à terme des coûts de production et d'exploitation des réseaux, ce qui permet une comparaison efficace entre les entreprises. Selon l'article 21, l'Elcom est chargée de contrôler les tarifs et les rétributions d'utilisation du réseau. En cas de tarifs trop élevés, elle peut exiger une baisse ou interdire une hausse. La majorité de la commission recommande donc de rejeter cette demande. En effet, elle estime qu'il n'est pas nécessaire que la loi prévoie l'interdiction de la constitution d'une rente monopolistique. Un gestionnaire de réseau ne peut faire plus que répercuter les coûts imputables. Il va donc de soi que la constitution d'une rente monopolistique est illicite et il est inutile de le confirmer.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 98 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 72 Stimmen

Il Consiglio degli Stati ha invece adottato l'art. 15 senza discussione il 3 ottobre 2006 (BU 2006 S 846).

28.3 Dall'iter legislativo emerge chiaramente come la LAEL sia stata voluta dal legislatore per assicurare e regolare in maniera esaustiva un mercato dell'elettricità, seppur liberalizzato. In tal senso il sistema normativo si basa sui principi di trasparenza (ogni costo dev'essere espresso concretamente e giustificato) e di causalità (nel limite del possibile il costo va accollato a chi lo causa). Proprio perché poi il sistema è liberalizzato l'iniziativa privata deve avere la precedenza sull'intervento pubblico. Interessante il fatto che il Governo, parlando dei "tributi" specifica ben due volte che questi sono "*contributi*", ossia costi effettivi direttamente in rapporto con "*i costi... di gestione*". In sede parlamentare è poi stata considerata un'ovvietà (*Selbstverständlichkeit; la notion de rente de monopole n'a pas sa place; Es wird niemand in diesem Saal sagen, eine Monopolrente sei zulässig, es sei zulässig, dass der Monopolist einen über die Deckung seiner Kosten hinausgehenden Ertrag erzielt.*), in un mercato libero, la circostanza che eventuali indennità di monopolio sarebbero state illecite. Benché l'emendamento Rechsteiner è stato respinto, si percepisce chiaramente che il volere del legislatore è quello di fare in modo che al consumatore sia garantito un mercato libero, trasparente e determinato dalla copertura del costo effettivo.

28.4 L'interpretazione storica della LAEL lascia emergere in maniera indubbia che la fornitura di elettricità è un mercato libero, ma, proprio in quanto servizio pubblico, soggetto a rigorose regole di trasparenza e di accollamento delle spese secondo la copertura effettiva dei costi. Idem per i tributi dell'Ente pubblico: possono solo essere accollati ai consumatori finali costi fissi legati alla gestione della rete.

29. (interpretazione teleologica)

Trattandosi di una legge recente l'interpretazione teleologica va considerata un tutt'uno con quella storica.

30. (interpretazione sistematica)

30.1 Conformemente all'art. 16 della legge federale sulle Poste (LOP; RS 783.0) la Posta Svizzera può disporre gratuitamente del suolo pubblico al fine di installarvi buche delle lettere, distributori automatici di francobolli e altri equipaggiamenti necessari ad assicurare il servizio universale.

30.2 La legge federale sulle telecomunicazioni (LTC; RS 784.10) regola esaustivamente l'uso del suolo pubblico: oltre alle tasse a copertura delle spese, non è possibile chiedere un indennizzo per l'utilizzazione di un'area d'uso comune, a meno che tale uso ne sia pregiudicato (art. 35 cpv. 4 seconda frase LTC). Chiaramente è stabilito un principio di causalità, secondo cui quanto incassato non deve superare la spesa o il disagio effettivo che l'ente pubblico subisce.

30.3 Il 20 aprile 2009, su richiesta del ricorrente, si è espressa anche la Sorveglianza dei prezzi (detto: Mister prezzi). Premesso come dal profilo tecnico non fosse competente, Mister prezzi si è riferito tuttavia alla sua Newsletter 5/08 dell'11 novembre 2008 con cui aveva osservato la tendenza degli enti pubblici di mantenere alti tributi e prestazioni. In sostanza invitava alla moderazione, invitando l'ente pubblico a scaricare solo i costi effettivi. Ha poi auspicato anche per l'energia elettrica l'inserimento di una norma analoga all'art. 35 LTC.

30.4 Nel "servizio pubblico" il principio di causalità (annesso a quello di trasparenza), ossia il concetto secondo cui il pagamento dei costi effettivi va fatturato a chi li ha causati, è riconosciuto e perseguito anche in altri settori. Ad esempio si possono citare la cassa malati sociale obbligatoria (art. 43 LaMal; RS 832.10) e lo smaltimento dei rifiuti (art. 32 segg. LPAmb).

30.5 L'interpretazione sistematica del diritto federale porta a concludere che il "servizio pubblico", come la fornitura di elettricità, dev'essere retto dai principi di economicità, trasparenza e causalità. In sostanza chi usufruisce del servizio deve pagare al massimo secondo i costi effettivi. E anche l'intervento dello Stato, oltre a essere regolatore (e sostituirsi ove dovesse essere necessario al buon funzionamento del servizio), può (al massimo) mirare a "farsi rimborsare" i costi effettivi che deve sostenere, ma senza farne una fonte di lucro.

31. (conclusione sull'interpretazione legale della LAEI)

Dopo questo dettagliato esame del diritto federale, come si è già preannunciato, tutti i metodi d'interpretazione portano a concludere che la LAEI fa parte di quelle normative scaturite in seguito alle liberalizzazioni (telefoni, posta, ecc.). Conformemente allo spirito del legislatore un servizio pubblico in un mercato dev'essere retto dall'autonomia privata e il servizio dev'essere offerto secondo il principio della causalità. La tesi cantonale secondo cui la LAEI lascerebbe impregiudicati i tributi cantonali è manifestamente errata.

32. (innanzitutto, a prescindere dalla sua qualifica giuridica, la "tassa" non è conforme al diritto federale perché lo stesso stabilisce esaustivamente le poste di spesa a carico del consumatore finale, che vanno indicate !)

Gli art. 14 e 23 cpv. 3 LA-LAEI prevedono una "tassa" a carico dei consumatori finali e fissi finali del Comune. Ora tale metodologia è contraria al diritto federale. I consumatori non hanno alcun rapporto giuridico con lo Stato. E' la società di distribuzione a regolare i rapporti con l'Ente pubblico. Unico interlocutore con lo Stato è la società di distribuzione, non il consumatore. Se dev'essere prelevato un tributo questo è messo a carico della società di distribuzione, che lo "scarica" sui propri consumatori finali, ma non su tutti i consumatori finali presenti nel Comune. Il diritto cantonale non può interferire in questo sistema, rompendolo, stabilendo ulteriori poste di spesa. Non solo, la LAEI prevede che innanzitutto sia il privato a dover agire. Lo Stato deve intervenire solo in seconda battuta (FF 2005 1480; cfr. punto 28.1). E ciò era già chiaro al Governo cantonale anni addietro (cfr. punto 14).

Legiferando nei confronti dei consumatori finali, il legislatore ticinese ha stabilito delle disposizioni senza esserne competente.

Limitatamente all'art. 14 cpv. 3 LA-LAEI, con la "tassa" i Comuni perderebbero la facoltà di prelevare un corrispettivo per altre prestazioni effettuate a loro favore dal gestore di rete. Ciò è pure contrario all'art. 14 cpv. 2 LAEI il quale prevede che il corrispettivo dev'essere versato per ogni punto di prelievo. In questo caso il diritto cantonale confonde, fondendole, due poste di spesa che per legge federale devono essere indicate separatamente (e se del caso dimostrate concretamente). La trasparenza fissata dalla LAEI viene così oscurata in modo inammissibile.

La tassa già cede a un primo esame con il diritto federale. Il diritto cantonale venendo meno a principi chiari del diritto superiore viola pertanto la forza derogatoria del diritto federale.

33. (la "tassa" è incompatibile con il diritto federale)

Come si è visto in precedenza, benché sia stata denominata "tassa", la legge impugnata istituisce un'imposta sul consumo a carico di tutti i consumatori finali. Ciò è manifestamente incompatibile con il diritto federale. I "tributi" stabiliti all'art. 14 cpv. 1 LAEL, che sono "scaricati" sul consumatore finale, sono soltanto i costi fissi che la società di distribuzione deve sobbarcarsi per gestire la rete (FF 2005 1487 e seg.; cfr. punto 28.1). Fino al 31.12.2013 sarebbe previsto un tributo sull'uso della rete (art. 22 cpv. 3 LA-LAEI), poi un tributo per la concessione e "segnatamente" (quindi anche per altri scopi?) per l'uso speciale del suolo pubblico. In realtà ancora oggi non si sa quali siano questi costi a carico dei Comuni.

Appare quantomeno inverosimile che dopo lunga discussione il legislatore ticinese non sia interessato minimamente a sapere a quanto debbano ammontare i costi a carico dei Comuni. In realtà lo scopo della "tassa" è un altro. Sia come tributo sull'uso della rete che come tassa per l'uso speciale del suolo pubblico tale introito è stato concepito non per coprire legittimamente dei costi, bensì per coprire un ammanco nelle casse pubbliche creato dall'apertura del mercato dell'energia (sic): *"In pratica si tratta pertanto di sostituire le basi legali vigenti che consentono di prelevare una tassa fondata su un monopolio, con una nuova base legale che consenta di riscuotere un tributo compensativo equivalente"* (cfr. messaggio n. 6157; punto 16, pag. 10 in fine). Il diritto cantonale in questo caso snatura totalmente il fine stesso del diritto federale di voler appunto liberalizzare il mercato dell'energia elettrica, permettendo solo l'accollamento di tributi commisurati alle spese effettive sostenute dall'ente pubblico per la gestione degli impianti. Eloquente a tal proposito un articolo del Sindaco di Medeglia apparso ne La Regione del 5.12.2009. Senza nemmeno porsi il problema della conformità con il diritto federale plaude all'istituzione della "tassa" litigiosa per "non aggravare ulteriormente le finanze dei Comuni". Ma, ancorché i fini siano lodevoli, non incombe certo ai consumatori finali di energia elettrica finanziare, tramite quello che pagano, centri giovanili regionali, partecipazioni a contributi per le famiglie, asili nido, trasporti pubblici...e così via. Non è lo scopo del diritto federale.

Il legislatore ticinese, prima di piegarsi alle pressioni dei Comuni, aveva dato anche il giusto indirizzo da seguire, qualora un Comune non volesse (avesse voluto) perdere introiti dal settore elettrico: assumere una partecipazione patrimoniale nelle aziende distributrici in occasione della contrattazione delle nuove concessioni (cfr. punto 13). Ma non inventare un "balzello" per non meglio precisati costi o utilizzi di rete o demanio pubblico. Ma v'è di più. Nella fissazione della "tassa" – cosa su cui i Comuni hanno taciuto – non si è nemmeno tenuto conto delle maggiori entrate in seguito all'abolizione dell'aliquota privilegiata d'imposta (cfr. punto 13). Questo dimostra come lo scopo unico della "tassa" sia quello di lucrare sulla fornitura di energia elettrica. Ora tale fine è manifestamente lesivo del diritto federale perché semplicemente, tramite una costruzione giuridica ad arte, lo cortocircuita.

Giova ancora ribadire che il diritto federale, in modo particolare le disposizioni di fatturazione (art. 14 e 15 LAEI) sono applicabili immediatamente (dal 1° gennaio 2008). Il discorso astruso sostenuto dalle autorità cantonali (Rapporto di maggioranza; cfr. punto 17.3), secondo cui dalla liberalizzazione totale del mercato (art. 34 cpv. 3 LAEI) dedurrebbe una modifica della normativa giuridica in materia di tributi è errata. Il fatto che attualmente sussista (ancora) il monopolio non significa che possa sussistere ancora una rendita di monopolio o un tributo sull'uso della rete, manifestamente incompatibile con la legge come è stato detto in Consiglio nazionale (punto 28.2). In tal senso cade pertanto anche il tributo "transitorio" sull'uso della rete (art. 23 cpv. 3 LA-LAEI), trattandosi manifestamente (anche nel nome!) di un tributo non certo legato alla gestione della rete.

A ben vedere il diritto federale è trasgredito anche sotto altri profili. Il sistema rigoroso di trasparenza e causalità, nonché di vigilanza, introdotto dalla LAEI risiede nel mantenere per quanto possibile tariffe il più economiche possibile in una rete di alta qualità (art. 1 e 22 LAEI). Nel caso della "tassa", come si vede dalla fattura allegata, essa risulta assai elevata rispetto all'importo complessivo. Ciò gonfia in modo eccessivo il prezzo dell'elettricità senza che gli organi di vigilanza possano dire né fare nulla (perché i tributi non sono soggetti alla ElCom). Forse solo con un'azione al Tribunale federale (art. 120 LTF) la Confederazione potrebbe obbligare il Ticino ad abbassare gli emolumenti, ma tenuto conto dello scarso uso di tale rimedio giuridico, di fatto non ci sarebbe alcun controllo, ciò che appunto è contrario alla LAEI.

La LAEI si prefigge anche uno scopo ecologico. Evidentemente prevedendo una "tassa" degressiva per i grandi consumatori si incoraggiano solo gli sprechi (art. 14 cpv. 3 lett. e LAEI). Ancora una volta il diritto federale è manifestamente ignorato.

Dopo diffuso esame della legge federale e degli scopi da essa perseguiti, raffrontati con la norma cantonale e gli scopi voluti da quest'ultima, l'unica possibile conclusione è che ci si trova dinnanzi a una crassa violazione della forza derogatoria del diritto federale. Non solo la norma cantonale viola lo spirito di libero mercato della LAEI, bensì anche la sua realizzazione perché rende l'energia elettrica per i consumatori finali ticinesi artificialmente più onerosa che altrove. E in tale ottica, pur non essendo competente, la lettera di Mister prezzi è significativa.

XIII. Anche volendo considerare la "tassa" quale tassa causale, essa non regge a un esame di conformità al diritto federale

34.

Visto che il giudice costituzionale interviene solo quando ogni interpretazione risulta lesiva del diritto superiore, a titolo abbondanziale si dimostrerà come anche a considerare – per assurdo – la "tassa" una tassa causale vera e propria, non sarebbero adempiuti i principi di equivalenza e copertura dei costi.

35.

In mancanza di una norma esplicita del diritto federale (cfr. LTC o LOP; punti 30.1 e 30.2), non si vuol pretendere che l'uso del suolo pubblico per la posa o l'interramento di linee elettriche sarebbe del tutto gratuito.

36.

Infatti come da sentenza 2C_329/2008 del 15 ottobre 2008 citata nel messaggio governativo, e a cui per brevità ci si riferirà, l'uso accresciuto del suolo pubblico per la posa di condotte permette la percezione di tasse. Le tasse sono soggette al principio dell'equivalenza. Tale concetto, diretta espressione della proporzionalità in materia di tasse e con valenza di diritto costituzionale giustiziabile dedotto dall'art. 127 Cost., prevede che la tassa sia in rapporto con il valore obiettivo della prestazione fornita e rimanga entro limiti ragionevoli. Questo non significa che si esiga un parallelismo perfetto. Un certo schematismo è possibile, tuttavia va tenuto conto della verosimiglianza dei mezzi. La tassa deve quindi essere stabilita secondo criteri oggettivi e evitare di creare differenze che non sarebbero giustificate da motivi pertinenti (consid. 4.2 con riferimenti).

37.

Nel caso di specie la "tassa", vuoi come uso della rete (art. 23 cpv. 3 LA-LAEI) o del suolo pubblico (art. 14 LA-LAEI), già dev'essere annullata, perché nulla è stato compiuto al fine di ricercare i costi effettivi (del resto non era nemmeno lo scopo! Sic!). E in ogni caso si perderebbe di vista che l'importo della tassa dev'essere rapportato al valore dell'uso concesso, ossia dello spazio occupato dai pali o dalle condotte interrate (lunghezza e diametro) : aspetti che il legislatore ha totalmente ignorato (sentenza citata 2C_329/2008 consid. 4.3). Senza particolari accertamenti appare d'acchito violato il principio di equivalenza. E' del tutto inverosimile che più del 10 % della fattura dell'elettricità, vada destinato ai Comuni per i costi che devono sopportare in seguito alla fornitura di energia. Di quali spese onerose dovrebbero farsi carico? Le spese per eventuali interventi restano a carico del distributore di elettricità (cfr. nuovo art. 45 LMSP nell'allegato alla LA-LAEI). Proprio come nel caso ginevrino (sentenza citata consid. 4.3 in fine). Anche come tassa la legge impugnata non resiste all'esame del giudice costituzionale.

XIV. Conclusioni

38.

Al ricorso va conferito pieno sostegno. La "tassa" impugnata non merita di esistere ancora, essendo sotto ogni profilo possibile non solo non conforme con i disposti costituzionali dell'arbitrio e della parità di trattamento, ma anche della forza derogatoria del diritto federale e della causalità (qualora per assurdo la si

voglia considerare una tassa vera e propria). Gli articoli impugnati sono annullati. Pure da annullare senza portata pratica l'art. 22 cpv. 2 e 4 LA-LAEI.

39.

Ciò non significa che alcuni tributi non siano leciti : la LAEI in misura limitata li ammette. Ma è compito del legislatore ticinese decidere se promulgare ancora una simile disposizione, visto il suo ampio margine di apprezzamento. In questo senso conviene annullare semplicemente senza alcun rinvio al Gran Consiglio o al Consiglio di Stato. Il Governo o singoli deputati o la Commissione saranno sempre liberi di procedere, adottando se del caso un'altra normativa secondo le forme ordinarie previste dal diritto cantonale. Non spetta al Tribunale federale sostituirsi al Parlamento e, per effetto del referendum facoltativo, ai cittadini ticinesi stessi.

XV. Pubblicazione della sentenza del Tribunale federale

40.

40.1 In caso di accoglimento del ricorso, le disposizioni impuginate sarebbero annullate. La sentenza federale non avrebbe un effetto solo per il ricorrente ma *erga omnes* per tutta la collettività. In questo contesto la sentenza del Tribunale federale ha la valenza di un atto contrario della legge, quindi essa stessa qualificabile come atto normativo alla stregua di un'ipotetica legge abrogativa promulgata dal Gran Consiglio (IVO HANGARTNER, *Rechtsfragen der Aufhebung kantonaler Erlasse durch das Bundesgericht*, Rivista di diritto svizzero, 2009/1 pag. 447). In tal senso la sentenza del Tribunale federale, contrariamente alla prassi attuale, va pubblicata come qualsiasi atto normativo. Qui sia il diritto federale che la LTF sono silenti (HANGARTNER, op. Cit., pag. 448). HANGARTNER sostiene esplicitamente l'esigenza di pubblicazione e più in particolare nella Raccolta Ufficiale del diritto federale (pag. 448). Dal profilo dei Cantoni solo i trattati fra Confederazione e Cantoni sono pubblicati nella RU (art. 4 Lpubl; RS 170.512). E a ragione. Infatti se la decisione cassatoria del Tribunale federale dev'essere considerata come l'atto contrario della legge, vanno applicate le disposizioni di pubblicazione della legge stessa, ossia quelle previste dal diritto cantonale. In effetti sarebbe incongruente dal punto di vista sistematico e della logica pubblicare la legge secondo il diritto cantonale e poi la sentenza del Tribunale federale nella RU o nel FF (?). In tal senso HANGARTNER dimentica quest'esigenza di parallelismo. Piuttosto dev'essere considerata e accolta la variante eventuale difesa da KELSEN (HANGARTNER, op. cit., pag. 449) : la sentenza del Tribunale federale dev'essere pubblicata come nelle forme previste per gli atti normativi dal diritto cantonale ossia nel Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi. Evidentemente tale pubblicazione si limita al dispositivo, unica parte autenticamente vincolante della sentenza.

40.2 La pubblicazione non potrebbe tuttavia limitarsi a riportare il dispositivo, ma dovrebbe indicare ove reperire le motivazioni. Infatti la sentenza del Tribunale federale non è del tutto inappellabile. A precise condizioni è ammesso il rimedio della revisione (art. 121 e 123 LTF). Dal momento che ogni persona fisica o giuridica con un interesse virtualmente degno di protezione è abilitata a ricorrere contro un atto normativo cantonale, di riflesso tale facoltà spetta loro anche per la revisione (si pensi in casu a un Comune), il cui termine decorrerebbe dalla pubblicazione. Riallacciandosi alle ragioni di cui sopra una pubblicazione si giustifica non solo per l'esigenza di trasparenza o secondo un principio generale del diritto, bensì pure per la facoltà di revisione degli altri.

XVI. Spese giudiziarie e indennità

41.

Visto il carattere particolare della vertenza si rinuncia a chiedere indennità di rifusione per spese ripetibili. Sarebbe comunque iniquo affermare che il ricorrente non abbia dovuto sopportare spese, visto il carattere molto puntuale e settoriale del ricorso. A ciò si aggiungono degli iter legislativi a livello federale e cantonale molto contorti. Tuttavia, l'interesse pubblico alla vertenza e l'interesse a un corretto e sereno svolgimento della procedura gli hanno imposto di non coinvolgere legali né tantomeno chiedere rifusioni di spese. Non si assegnano in ogni caso indennità ad autorità (art. 68 cpv. 3 LTF).

42.

42.1 Di regola, le spese giudiziarie sono addossate alla parte soccombente. Se le circostanze lo giustificano, il Tribunale federale può ripartirle in modo diverso o rinunciare ad addossarle alle parti (art. 66 cpv. 1 LTF). Proprio con il qui ricorrente il Tribunale federale ha interpretato la norma nel senso di ammettere solo in circostanze eccezionali e del tutto particolari un'esenzione da spese (DTF 133 I 141 consid. 4.2). Successivamente ha ulteriormente precisato, ancora con questo ricorrente, che circostanze ideali non sarebbero sufficienti a giustificare la gratuità della procedura (sentenza 1C_51/2007 del 22 maggio 2008 consid. 6.2). L'Assemblea federale (affare 08.2014), sollecitata da questo ricorrente, ha precisato come l'applicazione servisse essenzialmente a evitare ricorsi privi di probabilità di successo (cfr. rapporti delle commissioni sulla petizione). Ciò dimostra come la prassi restrittiva della I Corte di diritto pubblico sia imprecisa. Premesso come non si vuol qui rimettere in discussione il principio del pagamento di tasse in materia di diritti politici (del resto non sono in discussione qui i diritti popolari), si desidera comunque mettere in luce come tale giurisprudenza sia troppo restrittiva. Già allora si osservava – cosa che è stata totalmente ignorata dalla I Corte di diritto pubblico (sic!) - che la prassi sistematica della II Corte di diritto pubblico di mandare esenti da spese i ricorrenti toccati da una misura coercitiva amministrativa era continuata anche con la LTF. Invano. Ora, non si può ignorare che il giudizio sulle spese è un giudizio di apprezzamento che deve tenere conto non solo dell'esito del ricorso (accollando automaticamente le spese alla parte soccombente), ma anche delle circostanze di causa (cfr. DTF 133 II 450 consid. 11; 133 I 234 consid. 3 pag. 248).

42.2 Nel caso in esame si può accertare come inizialmente era palese allo stesso legislatore l'abolizione di ogni tributo (punti 13 e 14). A seguito della pressione dei Comuni, esso, con una costruzione ad arte, ha mantenuto i tributi senza nemmeno conoscere la loro portata giuridica; dapprima affermando *"non è che un'imposta pura e semplice"* (punto 17.1, pag. 13); in seguito - parlando della "tassa" di uso del suolo pubblico – affermando *"va nondimeno commisurata alla prestazione e ai valori economici in gioco, non potendo trasformarsi in vera e propria imposta"* (punto 17.1, pag. 14). Per poi concludere che *"come è stato concepito, questo tributo (denominato tassa sull'uso speciale del suolo pubblico) rappresenta de facto un'imposta – ancorché indiretta"* (Rapporto di maggioranza, punto 17.3, pag. 15). È palese come, sia il Consiglio di Stato sia la Commissione, non abbiano valutato in nessun modo la conformità al diritto federale, quando già dal messaggio (sic!) del Consiglio federale si poteva percepire come con "tributi" non sarebbe stata ammessa qualsiasi tassa o imposta. Dalle deliberazioni del Consiglio nazionale un campanello di allarme sarebbe dovuto scattare. Il Cantone Ticino, con illustri giuristi, riconosciuti unanimemente, al proprio servizio (consulenti giuridici del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato) avrebbe dovuto e potuto approfondire la questione. Non solo. Il Sorvegliante dei prezzi ha dato indicazioni ben precise contro la "tassa" contestata, unicum svizzero (il Canton Vaud la prevede ma a carico dei gestori di distribuzione). Il ricorrente, sulla base di tutti questi aspetti, è stato indotto in maniera del tutto comprensibile a ricorrere: nemmeno il legislatore è in chiaro sulla natura giuridica dei tributi istituiti dalla legge impugnata. Non solo, Mister Prezzi ha sostenuto gli auspici del ricorrente e in tale ottica anche le Associazioni di consumatori lo condividono. Viste queste circostanze particolari (confusione legislativa, sostegno di autorità federali, ricorso senz'altro non privo di possibilità di successo), e del fatto che si fa carico delle ripetibili, si giustifica di non riscuotere spese giudiziarie a carico del ricorrente. In ogni caso appare equo ridurre massicciamente le spese previste di regola per tali procedure.

per questi motivi si chiede all'Alto Tribunale federale

di decretare:

1. *La domanda è accolta e il preposto alla sorveglianza dei prezzi, la Commissione federale*

dell'energia elettrica, l'Ufficio federale dell'energia come pure la Commissione dell'energia del Gran Consiglio del Cantone Ticino sono chiamati in causa.

2. La domanda è accolta ed è ordinata una deliberazione in seduta pubblica.

di giudicare:

- 1. Il ricorso è accolto e gli art. 14 e 22 cpv. 2, 3 e 4 della legge impugnata sono annullati.*
- 2. In ogni caso non si percepiscono spese giudiziarie a carico del ricorrente.*
- 3. Non si assegnano ripetibili per la sede federale.*
- 4. La presente sentenza è pubblicata nel suo dispositivo nel Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino. Le motivazioni saranno depositate alla Cancelleria del Tribunale federale e alla Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino per 30 giorni.*

Con ogni ossequio

Giorgio Ghiringhelli

Allegati :

- Estratto del Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino
- fattura sopracenerina
- Lettera di Aurelio Scerpella, Sindaco di Medeglia sul quotidiano La Regione del 5.12.2009
- Lettera di Giorgio Ghiringhelli a Mister Prezzi del 4.4.2009
- Risposta di Mister Prezzi a Giorgio Ghiringhelli del 20.4.2009
- Articolo "Ombre sulla tassa elettrica" sul CdT (3.12.2009)
- Presa di posizione dell'ACSI su La Borsa della Spesa (dicembre 2009)