

00.013

**Messaggio
concernente provvedimenti intesi a far fronte ai danni
arrecati alle foreste dall'uragano Lothar**

del 16 febbraio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i progetti di un'ordinanza dell'Assemblea federale e di un decreto federale sui mezzi finanziari destinati ai provvedimenti intesi a far fronte ai danni arrecati alle foreste dall'uragano Lothar.

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

16 febbraio 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 26 dicembre 1999 l'uragano Lothar ha arrecato al bosco svizzero danni di una gravità inusitata. Circa 13 milioni di metri cubi di legname sono stati abbattuti. Le regioni più colpite sono state l'Altipiano e la Svizzera centrale, dove in alcuni Cantoni giace al suolo un quantitativo di legname corrispondente a 5-10 volte la massa prelevata normalmente in un anno.

Sono necessari provvedimenti straordinari per proteggere il bosco dai danni conseguenti, ricostruire il bosco distrutto e favorire la vendita dell'ingente mole di legname. Inoltre si intende garantire che la protezione della vita umana e dei beni materiali considerevoli sia assicurata nel migliore dei modi e che i pericolosi lavori di sgombero possano essere svolti senza incidenti.

Il capitolo 5 della legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste offre in primo luogo la base giuridica per la riparazione dei danni forestali. Inoltre, l'articolo 28 della legge forestale prevede che in caso di catastrofi forestali l'Assemblea federale può adottare, emanando un decreto federale di obbligatorietà generale non soggetto a referendum (secondo la nuova Costituzione federale, mediante un'ordinanza dell'Assemblea federale), provvedimenti volti in particolare a mantenere l'economia forestale e del legno.

Per tale motivo, il progetto di ordinanza dell'Assemblea federale concernente provvedimenti intesi a far fronte ai danni arrecati alle foreste dall'uragano Lothar prevede unicamente provvedimenti che non trovano un fondamento giuridico nel capitolo 5 della legge forestale. Si tratta di disposizioni che disciplinano il deposito di legname, la pianificazione di riserve forestali sulle superfici disastrose, lo stanziamento di crediti d'investimento supplementari, l'utilizzazione del legname da tempesta nella cooperazione allo sviluppo e le autorizzazioni eccezionali per trasporti di legname. L'ordinanza resta in vigore durante un periodo di quattro anni.

Il presente messaggio fornisce inoltre una panoramica generale sui danni provocati dall'uragano Lothar, sui provvedimenti previsti e sui costi che ne risultano per la Confederazione.

I costi che la Confederazione deve assumersi per far fronte alle conseguenze dell'uragano Lothar, sulla base dei provvedimenti previsti dalla legge forestale, dovrebbero ammontare complessivamente a 483 milioni di franchi (di cui 70 milioni di franchi costituiscono crediti d'investimento rimborsabili).

Facendo capo a mezzi finanziari già previsti nel preventivo e nel piano finanziario potranno essere coperti 105 milioni di franchi. Per i rimanenti 378 milioni di franchi dovranno essere approvati, mediante decreto federale, un importo massimo di 40 milioni di franchi per i provvedimenti di cui agli articoli 2 e 3 del progetto di ordinanza e un credito d'impegno di 10 milioni di franchi per i crediti d'investimento conformemente all'articolo 4 del progetto di ordinanza. In base alla legge forestale andranno inoltre stanziati un importo massimo di 242 milioni di franchi e un credito aggiuntivo di 36 milioni di franchi. Ulteriori 50 milioni di fran-

chi per crediti d'investimento vengono chiesti a titolo di anticipo normale mediante crediti aggiuntivi ordinari.

Ulteriori provvedimenti che poggiano su basi legali diverse dal presente progetto di ordinanza e dalla legge forestale saranno finanziati sulla base delle rispettive leggi speciali; in caso di necessità bisognerà ricorrere alla procedura per lo stanziamento di crediti aggiuntivi.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Le dimensioni dei danni provocati dalla tempesta del dicembre 1999 superano quelle di qualsiasi altro disastro di questo tipo verificatosi precedentemente, il che porta a definire l'evento quale catastrofe forestale. La legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (LFo; RS 921.0) permette di adottare provvedimenti efficaci a beneficio delle aziende forestali, allo scopo di riparare i danni alla foresta e, in particolare, di prevenire i danni conseguenti. Le possibilità giuridiche offerte dal capitolo 5 della LFo sono tuttavia insufficienti e occorre applicare l'articolo 28 LFo, che in caso di catastrofi forestali autorizza l'Assemblea federale ad adottare, mediante ordinanza, provvedimenti supplementari volti in particolare a mantenere l'economia forestale e del legno. Di conseguenza sono necessari ulteriori provvedimenti straordinari.

1.2 I danni causati dalla tempesta del 26 dicembre 1999

Il giorno di S. Stefano del 1999, una tempesta con venti uragani ha abbattuto circa 13 milioni di metri cubi di legname nelle foreste svizzere. Rispetto all'intero territorio svizzero, questa massa di legname corrisponde a un volume pari a 2,5 volte quella di norma prelevata annualmente; un evento di simile portata non si era mai registrato prima. A titolo comparativo, il 27 e 28 febbraio 1990 la cosiddetta tempesta del secolo Vivian aveva abbattuto soltanto 4,9 milioni di metri cubi di legname. Le regioni maggiormente colpite dal fenomeno sono state l'Altipiano e la Svizzera centrale. Quantitativi particolarmente grandi di legname proveniente da alberi abbattuti o sradicati dalla tempesta si registrano nei Cantoni di Berna (circa 4,5 mio di m³), Argovia (circa 1,3 mio di m³), Friburgo (circa 1,2 mio di m³), Zurigo (circa 1,1 mio di m³) e Lucerna (circa 1,0 mio di m³). Per rapporto alle rispettive masse medie prelevate annualmente, i Cantoni di Nidvaldo, Friburgo, Berna e Obvaldo risultano particolarmente colpiti; in questi Cantoni il legname abbattuto da Lothar corrisponde a 5-10 volte la massa prelevata normalmente in un anno.

Secondo esperienza, in questi casi i danni conseguenti possono assumere una portata simile a quella dei danni primari, cioè quelli causati immediatamente dalla tempesta. Allo scopo di contenere il più possibile ulteriori danni, la protezione della foresta rimasta intatta deve rivestire una priorità assoluta. Un pericolo particolare è costituito segnatamente dallo scoltide. Non sarà possibile proteggere dappertutto i boschi intatti dai danni conseguenti. Occorre tuttavia adottare quanto prima tutti i provvedimenti che contribuiscono a ridurre al minimo tali conseguenze.

1.3 La situazione dei proprietari di boschi

L'uragano Lothar ha ripercussioni disastrose sulla situazione economica delle aziende forestali. Per quanto riguarda i proprietari di boschi le cui riserve sono quasi interamente rase al suolo, tali conseguenze possono addirittura minarne l'esistenza. Le

utilizzazioni forzate comportano normalmente un aumento dei costi legati alla raccolta del legname, mentre i prezzi del legname si situano a un livello parecchio inferiore rispetto alle utilizzazioni normali. In una simile situazione, anche i Paesi limitrofi, in particolare la Francia, saturano oltremodo il mercato europeo del legno immettendovi ingenti quantitativi derivanti dall'utilizzazione forzata. Ne sono colpiti in modo particolare i proprietari di boschi situati in montagna, i quali ora, dopo le valanghe verificatesi all'inizio dell'anno scorso e le conseguenti alluvioni, devono subire anche le conseguenze finanziarie di questa tempesta. Senza un sostegno finanziario speciale da parte dei poteri pubblici, i proprietari di boschi non saranno in grado di far fronte alle ripercussioni delle utilizzazioni forzate in modo tale che i danni conseguenti possano essere ridotti al minimo.

1.4 Scopo

La presente ordinanza dell'Assemblea federale ha lo scopo di far fronte alle conseguenze dell'uragano Lothar nei settori della foresta, della protezione dai pericoli naturali e del mercato del legno. Gran parte dei provvedimenti necessari può essere presa in virtù della legge forestale. Considerata la portata della catastrofe, tuttavia, il diritto esistente risulta insufficiente e si dovranno emanare momentaneamente norme di diritto supplementari con lo scopo di ridurre al minimo i danni conseguenti, compensare gli oneri finanziari insostenibili e promuovere la commercializzazione della straordinaria mole di legname. È proprio questo lo scopo del presente progetto di ordinanza.

1.5 Strategie

Nel quadro dei provvedimenti destinati a far fronte alle conseguenze della catastrofe forestale, la priorità va accordata alla protezione del bosco intatto, tenendo conto di tutte le sue funzioni, conformemente all'articolo sullo scopo della LFo. In tale contesto si tratta di evitare con tutti i mezzi disponibili i danni conseguenti che potrebbero superare i danni primari, riducendo per esempio a un minimo il rischio di epidemie di scoltidi. Inoltre, la vita umana e i beni materiali considerevoli devono essere protetti mediante provvedimenti adatti.

Il legname da tempesta va trattato conformemente ai principi inerenti a una continuità integrale (art. 1 e 20 LFo). A tale riguardo occorre tener conto, conformemente al Manuale dei danni alla foresta (Waldschadenhandbuch) e all'Ausilio decisionale in caso di danni alla foresta causati da tempeste (Entscheidungshilfe bei Sturmschäden im Wald), delle esperienze e dei risultati scientifici ottenuti nella prassi in seguito a Vivian. L'applicazione degli ausili decisionali sarà di competenza dei Cantoni. I provvedimenti promozionali della Confederazione sono destinati a salvaguardare la continuità.

I mezzi finanziari della Confederazione dovranno essere impiegati nel modo più efficiente possibile, senza minare gli sforzi finora profusi per aumentare l'efficienza nell'economia forestale.

1.6

Provvedimenti già adottati

Il 4 gennaio 2000, 39 rappresentanti dell'economia, dei Cantoni, dell'Amministrazione federale, della ricerca e delle associazioni ambientaliste di tutta la Svizzera sono stati convocati a una conferenza di situazione. In tale occasione si è costituito lo stato maggiore di condotta «Lothar», riunitosi per la prima volta il 7 gennaio 2000. Questo stato maggiore, composto da sette membri, aveva il compito di preparare le decisioni strategiche e di coordinare le attività dei gruppi di lavoro tecnici, anch'essi costituiti ad hoc.

Il 12 gennaio 2000 il nostro Consiglio ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni di elaborare un messaggio relativo a un'ordinanza dell'Assemblea federale.

Per mezzo di una circolare del 10 gennaio 2000 il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport ha assicurato ai Cantoni l'intervento dell'esercito, a titolo sussidiario, per far fronte ai danni subiti dalla foresta.

Il 12 gennaio 2000 l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio ha informato mediante una circolare i Cantoni e le associazioni dell'economia forestale e del legno, formulato raccomandazioni e offerto il suo sostegno incondizionato.

Il 26 gennaio 2000 l'Ufficio federale degli stranieri ha emanato istruzioni destinate alle autorità preposte al mercato del lavoro e alla polizia degli stranieri a proposito del rilascio di autorizzazioni per lavoratori qualificati da impiegare per far fronte ai danni provocati dalla tempesta.

1.7

Provvedimenti previsti

I provvedimenti previsti possono essere suddivisi in tre categorie:

1. Provvedimenti che si fondano direttamente sul capitolo 5 della legge forestale e per i quali è necessario uno stanziamento di crediti aggiuntivi da parte del Parlamento e, negli anni successivi, un aumento del budget ordinario. Si tratta in primo luogo di provvedimenti volti a prevenire e riparare danni alle foreste (art. 37 LFo), provvedimenti nell'ambito della promozione delle vendite nel caso di sovrapproduzione straordinaria (art. 38 cpv. 2 lett. f LFo), provvedimenti intesi a proteggere la vita umana e i beni materiali considerevoli (art. 36 e 38 cpv. 1 lett. a e b LFo) e provvedimenti nei settori della ricerca e dello sviluppo (art. 31 LFo). A questi si aggiungono mutui rimborsabili senza interesse concessi dalla Confederazione secondo l'articolo 40 LFo, ossia i crediti d'investimento.
2. Provvedimenti che presuppongono l'emanazione di un'ordinanza dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 28 della legge forestale.
3. Provvedimenti fondati su basi giuridiche diverse dalla legge forestale.

Tutti i provvedimenti previsti esplicano effetti a breve e medio termine.

Da parte dell'economia forestale e del legno è stata proposta tutta una serie di provvedimenti, di cui una parte è stata respinta. Qui di seguito illustriamo i provvedimenti più discussi o che presentano un interesse particolare.

Non sono previsti contributi supplementari per i soli proprietari privati di boschi, in quanto questi dispongono delle stesse possibilità dei proprietari pubblici di boschi per quanto riguarda lo sgombero e la ricostruzione. Un simile provvedimento minerebbe inoltre gli sforzi intrapresi finora per promuovere la cooperazione interaziendale dei proprietari di boschi. I casi di rigore gravi potranno eventualmente essere indennizzati dal Fondo per danni elementari oppure mediante contributi straordinari dei Comuni.

L'esenzione dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni nell'ambito dei trasporti di legname non appare come un provvedimento opportuno da adottarsi in questo momento. L'onere legato all'esecuzione è talmente complesso e costoso che non vale la pena favorire in questo modo i trasporti di legname, peraltro già agevolati.

L'erogazione incondizionata di contributi per il legname lasciato a giacere costituirebbe un sovvenzionamento a pioggia che si scontrerebbe con gli sforzi attualmente intrapresi per impiegare i mezzi finanziari della Confederazione in modo efficiente. Altrettanto si può dire a proposito di un contributo di solidarietà versato indistintamente a tutti i proprietari di boschi.

L'adozione di provvedimenti protezionistici unilaterali di politica commerciale alla frontiera risulterebbe estremamente problematica dal punto di vista del diritto internazionale e della politica in materia di commercio esterno e andrebbe contro la politica liberale condotta dalla Svizzera in questo settore. Tali provvedimenti entreranno in linea di conto unicamente come *ultima ratio*. La Confederazione seguirà molto da vicino gli sviluppi sul mercato del legno per poter reagire in caso di necessità.

Allo scopo di rafforzare l'aiuto all'autosostegno in seguito all'uragano Vivian, la Confederazione ha stanziato un contributo a fondo perduto destinato al Fondo d'autosostegno dell'economia forestale e del legno. Considerata l'odierna situazione finanziaria del Fondo, un simile contributo non è necessario in questa circostanza. Non è nemmeno previsto di conferire mandati diretti al Fondo d'autosostegno.

Sarebbe estremamente importante migliorare la sicurezza sul lavoro della manodopera non qualificata che lavora nei boschi e la cui attività non è retta da un contratto d'impiego. Purtroppo la legge forestale non offre la base legale necessaria a tale riguardo. Occorre valutare in che misura sia necessario emanare ulteriori prescrizioni inerenti alla sicurezza sul lavoro.

Al momento non è necessario presentare un'ordinanza straordinaria per disciplinare il ricorso a personale straniero. Qualora si dovesse constatare un fabbisogno urgente di personale straniero specializzato al di là dei Paesi membri dell'UE/AELS, l'Ufficio federale degli stranieri esaminerà nuovamente la questione.

È opportuno sostenere provvedimenti in primo luogo laddove persone, beni materiali o boschi intatti sono esposti a pericolo. Il rapido riassetto del legname di conifere giacente al suolo rappresenta il provvedimento più importante per proteggere il bosco rimasto intatto affinché possa continuare a svolgere le sue funzioni (funzione protettiva, economica e sociale). Dalle prime valutazioni è emerso che questo provvedimento potrà essere adottato per due terzi circa del volume di legname danneggiato, mentre l'altro terzo rimarrà per terra. Questo modo di procedere risulta sensato anche dal profilo della protezione della natura. Considerato che rispetto a „Vivian“ la regione maggiormente disastata presenta un assetto topografico più agibile, i costi della Confederazione per il riassetto del legname da tempesta, in proporzione al volume di legname disastato, saranno inoltre inferiori a quelli provocati dall'uragano del 1990. Tenuto conto della portata dell'uragano Lothar, i mezzi finanziari previsti nel budget ordinario per i danni alla foresta non sono affatto sufficienti e vanno quindi incrementati.

La risistemazione dei boschi distrutti rappresenta un compito di durata pluriennale e finanziariamente oneroso per i proprietari dei boschi. Lo scopo di tale attività consiste in un popolamento rispettoso della natura. A questo riguardo disponiamo di risultati scientifici e di esperienze maturate nella prassi in seguito all'uragano Vivian, rispetto alla quale vi sarà quindi un risparmio sul versante dei costi. La cura delle superfici di popolamenti giovani dovrà essere sostenuta dai poteri pubblici.

Per quanto concerne il coordinamento ottimale della vendita e del deposito è previsto un sostegno per l'installazione e l'esercizio di centrali regionali per il legname da tempesta.

Per il promovimento della commercializzazione del legname e la diffusione del legno quale materia prima rinnovabile dal forte impatto economico è previsto il programma denominato Legno 2000+. Si tratta del proseguimento, deciso già prima del verificarsi della tempesta, del riuscito programma di promovimento Legno 2000. Il programma Legno 2000+ prevede provvedimenti quali il promovimento del valore aggiunto soprattutto nei circuiti regionali con ottimizzazione dello sfruttamento e della lavorazione del legno, una campagna di sensibilizzazione e informazione sugli aspetti economici ed ecologici, azioni promozionali per l'utilizzazione del legno nell'edilizia e il sostegno di un'organizzazione di vendita comune dell'economia forestale e del legno. In seguito ai danni causati dalla tempesta, questo programma sarà esteso e dotato di maggiori mezzi finanziari allo scopo di promuovere la vendita del legname.

Mediante corsi e campagne si intende fornire una formazione e consulenza soprattutto alla manodopera non qualificata. Tenuto conto dell'estrema pericolosità del trattamento del legname da tempesta, per questo gruppo di persone la garanzia della sicurezza sul lavoro è particolarmente importante.

Una valutazione dell'evento catastrofico e delle sue conseguenze, analogamente a quanto avvenuto in seguito all'uragano Vivian, ha lo scopo di produrre nuove conoscenze scientifiche, di estrema importanza nel contesto della formulazione della politica forestale in occasione di future tempeste di simile violenza. A questo proposito è necessario, fra l'altro, approntare immagini aeree e satellitari, da interpretare e

confrontare con l'uragano Vivian, e illustrare i rapporti esistenti tra le conseguenze della tempesta e lo stato di salute generale del bosco. Visto che l'uragano Lothar, diversamente da Vivian, ha interessato anche l'Altipiano, ci si potranno inoltre attendere nuovi risultati scientifici per quanto riguarda i danni arrecati dalle tempeste al bosco ricreativo.

Molti proprietari di boschi trovano difficoltà a finanziare i lavori forestali già avviati e quelli previsti. Visto che il mercato del legno non è in grado di assorbire d'un sol colpo l'ingente massa di legname, una parte dovrà essere conservata in un deposito intermedio per alcuni anni. I proventi della vendita del legname non possono quindi essere impiegati per coprire i costi legati alla raccolta del legname. Per molti proprietari di boschi vengono così a crearsi situazioni difficili. A titolo di aiuto immediato, anticipo e finanziamento temporaneo possono essere concessi crediti d'investimento forestali rimborsabili senza interesse. Nei prossimi tempi questo strumento sarà sollecitato in maniera sensibilmente maggiore, motivo per cui è necessario aumentare i mezzi finanziari previsti.

1.9.2 Provvedimenti fondati su basi giuridiche diverse della LFo

Considerata l'ingente mole di legna da ardere, che secondo esperienza non può essere venduta all'estero, è previsto un ampliamento del programma Energia 2000+, nel senso che il promovimento dei provvedimenti intesi a sfruttare le energie rinnovabili viene sostenuto in modo più consistente rispetto a quanto previsto nel budget ordinario.

Sia il versante dell'offerta che quello della domanda di legna a scopo energetico saranno potenziati mediante provvedimenti diretti e indiretti. In tal modo sarà da un lato fornito un contributo a una rapida e sensata utilizzazione del legname da tempesta, mentre dall'altro viene dato un impulso supplementare allo sfruttamento permanente della legna a scopo energetico, che più tardi sarà disponibile in maniera naturale.

Sul versante dell'offerta la precedenza è accordata a provvedimenti di efficacia immediata. La stimolazione supplementare della domanda avrà per contro effetti che si manifesteranno solo in un secondo momento. Tutti i provvedimenti dovranno esercitare effetti di lunga durata, ai sensi di Energia 2000 e del suo programma di proseguimento, in cui la legna quale fonte d'energia rinnovabile riveste un'importanza fondamentale.

La domanda sarà incentivata mediante contributi finanziari erogati a riscaldamenti a legna di grandi e piccole dimensioni e mediante misure collaterali (promovimento indiretto) quali relazioni pubbliche, servizi di consulenza e informazione, operazioni volte ad accelerare le procedure (studi sulla fattibilità / istituzione di comunità d'interessi regionali per l'energia ricavata dalla legna).

Gli articoli 10 - 13 della legge del 26 giugno 1998 sull'energia (LEne; RS 730.0) contengono le basi legali per il sostegno finanziario di provvedimenti di politica energetica. Considerata l'urgenza con cui i provvedimenti devono essere avviati e la durata limitata del programma, i mezzi supplementari messi a disposizione saranno utilizzati nel quadro di un programma nazionale per il promovimento del legname. In virtù dell'articolo 15 capoverso 1 LEne, in casi eccezionali la Confederazione può derogare al principio del versamento di contributi globali ai Cantoni.

Per i danni subiti dagli impianti ferroviari, la Confederazione può versare, in virtù dell'articolo 59 della legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (LFerr; RS 742.101), aiuti finanziari per il ripristino, la sostituzione di installazioni e veicoli danneggiati o distrutti e per i lavori di sgombero. Secondo l'articolo 95 LFerr, anche le imprese di navigazione (cpv. 1), le linee di autobus e di trolleybus (cpv. 2) e le teleferiche (cpv. 2^{bis}) titolari di una concessione federale rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 59 LFerr. Per questi mezzi di trasporto il budget ordinario non prevede contributi, di modo che risulterà verosimilmente necessario potenziarlo. L'altezza di un eventuale credito aggiuntivo dipende dal margine esistente nella rubrica 802.4600.101 „ameliorazioni tecniche“, delle modalità di proprio finanziamento e del finanziamento dei cantoni.

A causa della presenza di neve non è ancora stato possibile precisare gli eventuali danni subiti dalle strade agricole nelle regioni di montagna. Presumibilmente questi danni saranno coperti mediante il budget ordinario dell'agricoltura.

Tra 50 000 e 80 000 alberi da frutta ad alto fusto sono stati sradicati dalla tempesta. È prevista un'indennità di perdita di reddito per ogni albero abbattuto. Visto che la legge sull'agricoltura non contiene un articolo che possa servire da base per l'emanazione di un'ordinanza urgente dell'Assemblea federale non soggetta a referendum, occorre elaborare una legge federale separata, fondata sull'articolo 104 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101).

La stazione di Lägern della Rete nazionale d'osservazione degli inquinanti atmosferici (NABEL) è stata fortemente danneggiata dalla tempesta e dovrà essere risistemata. La stazione è molto importante per la ricerca nel campo dei danni alla foresta, in quanto è la sola stazione nell'Altipiano che misuri l'impatto degli inquinanti atmosferici sul bosco. La base giuridica a tale riguardo è data dalla legge sulla protezione ambientale.

La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) ha già acquistato una prima partita di legname da tempesta in forma di legname da costruzione tagliato. Tale legname è destinato sia all'aiuto al rientro erogato dall'Ufficio federale dei rifugiati sia alle proprie operazioni nell'ambito della ricostruzione nel Kosovo. La DSC e le opere di soccorso svizzere sono disposte a impiegare ulteriore legname da tempesta nel quadro di operazioni umanitarie a condizione che i relativi costi supplementari vengano finanziati mediante crediti aggiuntivi o da parte di terzi.

Ulteriori provvedimenti di minore impatto finanziario saranno adottati in virtù delle relative leggi speciali.

1.10 Esigenze della politica ambientale

Non è previsto l'impiego di agenti chimici nella lotta antiparassitaria. L'articolo 18 LFo, che vieta l'uso di sostanze pericolose per l'ambiente, è applicabile anche in questa situazione eccezionale.

La valutazione delle conseguenze della tempesta persegue fra l'altro l'obiettivo di acquisire per il futuro nuove conoscenze ai fini di un trattamento delle superfici disseminate che sia il più possibile rispettoso della natura.

I nuovi habitat per la fauna e la flora indigene, sorti in seguito alla tempesta, saranno rivalutati sostanzialmente mediante la loro integrazione nelle riserve forestali, di modo che sarà fornito un contributo alla diversità biologica.

La tempesta e le sue conseguenze possono costituire un'opportunità per l'ambiente poiché contribuiscono ad accelerare la prevista trasformazione delle monoculture d'abete rosso dell'Altipiano in foreste miste di latifoglie.

I provvedimenti previsti in seguito all'uragano per promuovere lo sfruttamento della legna a scopo energetico permetteranno di ridurre ulteriormente le immissioni di CO₂.

1.11 Risultati della procedura preliminare

Il presente progetto di ordinanza dell'Assemblea federale è stato elaborato in collaborazione con ampie cerchie dell'economia forestale e del legno, i Cantoni e rappresentanti della ricerca.

2 Parte speciale

2.1 In generale

Con l'ordinanza dell'Assemblea federale si intendono integrare temporaneamente i singoli provvedimenti promozionali previsti dalla legge forestale. L'ordinanza prevede misure che possono essere adottate, giusta l'articolo 28 LFo, quali provvedimenti straordinari in caso di catastrofi forestali. Mediante un decreto di finanziamento in forma di decreto federale semplice dovranno essere approvati i mezzi necessari sia per i provvedimenti previsti dall'ordinanza sia per i provvedimenti atti a far fronte alle conseguenze dell'uragano Lothar giusta il capitolo 5 della legge forestale. La durata dell'ordinanza è limitata alla fine del 2003, poiché la maggior parte dei provvedimenti va adottata a breve scadenza. Gli effetti dell'uragano che perdurano oltre il 2003 dovrebbero poter essere neutralizzati tramite la legge forestale e il budget ordinario.

2.2 Commento a singole disposizioni dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente provvedimenti intesi a far fronte ai danni arrecati alle foreste dall'uragano Lothar

2.2.1 Articolo 1: Scopo e campo d'applicazione

Il campo d'applicazione di tutti i provvedimenti previsti dal presente progetto d'ordinanza si limita ai provvedimenti da adottare per far fronte alle conseguenze dell'uragano Lothar.

2.2.2

Articolo 2: Deposito di legname

Il deposito di legname deve essere sostenuto nei casi in cui è necessario per smaltire l'eccezionale quantità di legname. In tal modo il mercato del legno potrà essere temporaneamente sgravato. Il deposito potrà essere effettuato in modo decentralizzato nelle foreste oppure centralmente in aree supplementari appositamente allestite. Nella gestione dei depositi rientra anche il trasporto diretto dalla foresta al luogo del deposito. Nella scelta dei luoghi di deposito va tenuto conto della protezione del suolo. Il deposito di tronchi per sega serve a mantenerne il valore, mentre il deposito di trucioli e di legname industriale serve a ridurre il potenziale di rischio legato a una possibile infestazione da parte degli scolitidi. Si rinuncia al deposito di legname segato, contestato persino negli ambienti delle segherie.

2.2.3

Articolo 3: Pianificazione di riserve forestali

Nei prossimi anni la Confederazione intende ampliare notevolmente su tutto il territorio nazionale la superficie di riserve forestali, ancora troppo limitata. Pertanto non è ragionevole sostenere lavori di sgombero nelle foreste destinate a costituire una riserva forestale. Al contrario la Confederazione deve creare incentivi per l'allestimento di ulteriori riserve forestali. Un simile incentivo è rappresentato dall'aiuto finanziario forfettario legato al valore di mercato del legname ricavato dagli alberi danneggiati, presente nelle superfici boschive interessate dall'uragano Lothar che, in base alle strategie cantonali approvate dalla Confederazione, entrano in linea di conto come riserve forestali. In seguito all'uragano Lothar circa 1320 ha si prestano come riserve, ciò che corrisponde allo 0,1 per cento della superficie boschiva in Svizzera, rispettivamente al 10 per cento della superficie di riserve già esistente.

2.2.4

Articolo 4: Crediti d'investimento

Malgrado i sussidi supplementari richiesti nell'ambito dei danni alle foreste, molti proprietari privati e pubblici saranno confrontati con problemi finanziari dovuti ai costi residui di almeno il 30 per cento. Al grande onere finanziario causato dai lavori di sgombero corrisponde o un piccolo utile risultante dalla vendita del legname o nessun utile, se il legno tagliato viene lasciato nella foresta. Il credito forestale rimborsabile senza interessi è uno strumento finanziario efficace, duttile e noto nei Cantoni, che in questo caso si presta come aiuto per i costi residui e di transizione anche per i danni alle foreste e i provvedimenti selvicolturali nelle foreste dell'Altipiano.

2.2.5

Articolo 5: Utilizzazione di legname ricavato dagli alberi danneggiati nella cooperazione allo sviluppo

L'utilizzazione di legname da tempesta nella cooperazione allo sviluppo e nella cooperazione tecnica, nonché nell'aiuto umanitario, deve essere sostenuto nella misura del possibile se il mercato regionale non è in grado di soddisfare il fabbisogno di legname. Gli interventi in tale ambito dovranno essere effettuati là dove le condizioni economiche ed ecologiche inducono a considerare ragionevole una simile utiliz-

zazione. I costi causati dall'onere supplementare per l'organizzazione, il trasporto e la gestione delle scorte devono essere coperti da crediti aggiuntivi o da terzi.

La DSC assumerà il coordinamento sia all'interno della Confederazione, delle singole istituzioni di soccorso e di altri acquirenti interessati nell'ambito delle operazioni umanitarie, sia con l'economia del legno, al fine di rendere possibile un'organizzazione concertata ed efficiente di tali forniture.

I provvedimenti già avviati e le operazioni in fase di progettazione si riferiscono a operazioni realizzate nel Kosovo.

2.2.6 Articolo 6: Procedura e altri presupposti per la concessione dei sussidi federali

Il nostro Consiglio ha disciplinato l'esecuzione delle disposizioni sui provvedimenti promozionali giusta l'articolo 49 capoverso 2 LFo nell'ordinanza del 30 novembre 1992 sulle foreste. Al fine di garantire un'esecuzione coordinata delle disposizioni concernenti i sussidi, sia in base alla LFo sia in base al presente progetto d'ordinanza, l'esecuzione degli articoli 2 - 4 del presente progetto d'ordinanza dovrà attuarsi applicando per analogia le disposizioni dell'ordinanza sulle foreste. In tal modo vengono disciplinati tra l'altro la determinazione dei costi che danno diritto a sussidi, il calcolo dei sussidi federali e la procedura inerente alla concessione di contributi per aiuti finanziari giusta il presente progetto d'ordinanza.

2.2.7 Articolo 7: Autorizzazione eccezionale per trasporti di legname

Il grande volume di legname da tempesta richiede il trasporto fuori dalle foreste di notevoli quantità di legname. L'autorizzazione a sfruttare tutto il carico utile dei veicoli di 40 tonnellate garantirà un trasporto più rapido del legname fuori dalle foreste.

La decisione rientra nella competenza dei Cantoni. I Cantoni devono valutare se per i veicoli di 40 tonnellate l'accessibilità è sufficiente. Con la limitazione della deroga al trasporto fino alla stazione di trasbordo ferroviaria più vicina, rispettivamente fino al luogo del deposito o di lavorazione del legname nella regione, si intende tenere conto dell'aspetto ecologico.

Una limitazione del peso a 40 tonnellate consente di ridurre di circa il 40 per cento il numero delle corse necessarie rispetto al trasporto con una limitazione del peso a 28 tonnellate.

2.2.8 Articolo 8: Finanziamento

Il finanziamento è garantito mediante un decreto federale semplice che stabilisce un importo massimo e un credito d'impegno. L'importo massimo e il credito d'impegno previsti sono fondati sulle ripercussioni finanziarie indicate nel presente messaggio, derivanti dagli articoli 2 - 4 del progetto d'ordinanza.

2.2.9 Articolo 9: Disposizione penale

Deve essere garantito che un conseguimento fraudolento di un sussidio federale venga perseguito penalmente. Il perseguimento penale è di competenza dei Cantoni.

2.3 Commento al decreto federale sui mezzi finanziari destinati ai provvedimenti intesi a far fronte ai danni arrecati alle foreste dall'uragano Lothar

2.3.1 Articolo 1

L'articolo fa riferimento ai provvedimenti promozionali giusta l'ordinanza dell'Assemblea federale.

Viene approvato l'importo massimo dei mezzi disponibili nel periodo 2000-2003 per i provvedimenti promozionali previsti negli articoli 2 e 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale. Rinviamo alle relative spiegazioni ai numeri 2.1, 2.2.2 e 2.2.3.

Inoltre vengono autorizzati i mezzi necessari nel periodo 2000-2003 per la fattispecie del sussidio del credito d'investimento giusta l'articolo 4 dell'ordinanza dell'Assemblea federale. Rinviamo alle relative spiegazioni al numero 2.2.4.

2.3.2 Articolo 2

L'articolo si riferisce a fattispecie di sussidio già esistenti.

Viene autorizzato l'importo massimo per i mezzi relativi al periodo 2000-2003 per i provvedimenti giusta gli articoli 31, 33, 37 e 38 capoverso 2 lettera f della LFo. Rinviamo alle relative spiegazioni al numero 1.9.1.

Inoltre viene autorizzato un credito aggiuntivo ai crediti garantiti annualmente per gli articoli 36 e 38 capoversi 1 e 2 lettera b LFo. Rinviamo alle relative spiegazioni al numero 1.9.1.

2.3.3 Articolo 3

All'UFAFP sarà data la possibilità di istituire quattro posti supplementari a tempo determinato a carico dell'importo massimo giusta l'articolo 1 del decreto federale. Rinviamo alle relative spiegazioni al numero 3.1.2.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1 Sulla Confederazione e le sue imprese

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Attualmente non è possibile stimare con esattezza in che misura le ripercussioni finanziarie dell'uragano Lothar graveranno sulla Confederazione. Si tratta di un feno-

meno naturale di cui non si possono valutare subito la portata e le conseguenze, tanto che i costi previsti dovranno subire degli adattamenti. Questi saranno effettuati sulla base di esperienze fatte in occasione di tempeste precedenti. Le condizioni atmosferiche, in particolare quelle della primavera 2000, influenzeranno in modo determinante l'evoluzione dei danni.

Complessivamente gli oneri finanziari a carico della Confederazione ammontano a 571 milioni di franchi circa, di cui 70 milioni saranno crediti d'investimento rimborsabili.

Per riparare i danni causati dall'uragano nell'ambito della legge sulle foreste si reputa necessario, complessivamente, un contributo della Confederazione di 483 milioni di franchi circa, di cui 70 milioni sono crediti d'investimento rimborsabili. Tramite i fondi già contenuti nel budget e nel piano finanziario è possibile coprire 105 milioni di franchi. 328 dei restanti 378 milioni devono essere autorizzati con un decreto federale. Quest'ultimo contiene una dotazione finanziaria di 40 milioni di franchi per i provvedimenti di cui agli articoli 2 e 3 del progetto di ordinanza e un credito d'impegno di 10 milioni di franchi per crediti d'investimento ai sensi dell'articolo 4 del progetto di ordinanza. In considerazione del capitolo 5 della legge forestale, inoltre, saranno accordati un importo massimo di 242 milioni di franchi e un credito aggiuntivo di 36 milioni di franchi. Altri 50 milioni di franchi per crediti d'investimento sono chiesti al di fuori del decreto federale. Questi crediti d'investimento supplementari secondo l'articolo 40 LFo sono necessari in qualità di pagamenti temporanei e anticipi per evitare che i proprietari di foreste si trovino di fronte a difficoltà finanziarie serie. Dato che i crediti devono essere disponibili nel più breve tempo possibile, sono chiesti a titolo di anticipo tramite la procedura ordinaria di aggiunta.

2000: +200,5 milioni,
2001: + 92,5 milioni,
2002: + 47,5 milioni,
2003: + 37,5 milioni.

L'allegato 1 riporta i dati dettagliati sulla composizione dei costi in base alla legge sulle foreste.

Oltre ai provvedimenti promozionali complessivi nel settore delle foreste, le autorità competenti interessate prevedono ulteriori spese nell'ordine di 87,5 milioni di franchi. Queste devono essere esaminate profondamente e devono essere finanziate tramite crediti ordinari o, se necessario, crediti aggiuntivi ai sensi delle legislazioni speciali relative (per i dati dettagliati cf. allegato 2).

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Non è possibile eseguire i provvedimenti intesi a far fronte alle conseguenze dell'uragano solo con il personale attualmente impiegato all'UFAFP. Per la durata dell'ordinanza è necessario prevedere un fabbisogno supplementare di quattro posti o di 400 000 – 480 000 franchi all'anno a carico della dotazione finanziaria secondo l'articolo 1 del decreto federale. In questo modo è possibile garantire una distribuzione efficace dei fondi, elaborare le direttive e le procedure necessarie per i progetti di ripristino ed effettuare il controlling necessario. Il rapporto di lavoro del perso-

nale supplementare è retto dal diritto in materia di personale della Confederazione. L'assunzione avviene con contratti di diritto pubblico.

3.1.3 Freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale prevede, ai fini di contenere le spese, che i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie, che comportano nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi, richiedano il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Dato che gli importi richiesti eccedono questi limiti, l'articolo 2 dell'ordinanza e gli articoli 1 capoversi 1e 2 del decreto federale sono soggetti al freno alle spese.

3.2 Sui Cantoni

3.2.1 Ripercussioni finanziarie

Sulla base della ripartizione dei compiti previsti nella legge forestale, Confederazione e Cantoni sosterranno assieme le spese. L'importo finanziario a carico dei Cantoni interessati sarà, presumibilmente, pari a quello del contributo federale.

3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Vista la grande quantità di legname disponibile proveniente da alberi abbattuti o sradicati dall'uragano, anche i Cantoni non colpiti dall'evento naturale manterranno basse le loro raccolte periodiche essendo il mercato del legno saturo e i prezzi poco attrattivi. Si prevede che la sottoccupazione del personale forestale nei Cantoni non interessati e il maggior fabbisogno di manodopera nei Cantoni interessati avrà come conseguenza uno scambio temporaneo della manodopera tra i Cantoni.

4 Rapporto con il diritto internazionale

Il presente progetto non è in contraddizione né con il diritto internazionale né con il diritto europeo. Secondo il diritto comunitario i sussidi statali, anche se alterano o minacciano di alterare la concorrenza, destinati a determinate imprese o settori produttivi con lo scopo di riparare i danni causati da catastrofi naturali o da altri avvenimenti straordinari, sono conciliabili con il mercato comune. I provvedimenti promozionali previsti a causa dell'uragano Lothar - come il sostegno per riparare i danni alle foreste, la promozione della vendita di legname ricavato dagli alberi danneggiati o il ripristino di strutture di raccordo - sono, in tal senso, eurocompatibili. Anche nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) è consentito prendere provvedimenti promozionali a seguito di catastrofi naturali.

Gli incentivi più importanti per riparare i danni a medio e lungo termine nonché le conseguenze nefaste dell'uragano Lothar sono contenuti nella legge forestale del 1991. Lothar ha comportato che tali crediti dovessero essere aumentati considerevolmente rispetto ai casi normali. Come accade con i normali provvedimenti promozionali forestali a lungo termine, questi fondi sono impiegati in particolare in zone rurali. In tal modo contribuiscono a proteggere questo tipo di habitat e sostengono, direttamente o indirettamente, la popolazione che vi risiede.

I provvedimenti più estesi per attenuare i danni a breve termine quali deposito, coordinamento e promozione della vendita del legname sono stati scelti in modo da non infrangere i principi della politica commerciale ed economica. Contemporaneamente, restringendo la selezione degli strumenti di incentivazione, s'intende impedire che i poteri pubblici intervengano in modo inopportuno in un sano processo di adattamento delle strutture e di regolazione.

6**Basi giuridiche****6.1****Legalità**

Il presente progetto di ordinanza è stato elaborato in applicazione dell'articolo 28 LFo.

6.2**Forma giuridica**

L'articolo 28 LFo prevede che l'Assemblea federale, in caso di catastrofi forestali, possa adottare un decreto federale di obbligatorietà generale non soggetto a referendum. Secondo l'articolo 163 della nuova Costituzione federale un simile atto è definito ordinanza dell'Assemblea federale.

Il decreto federale sui mezzi finanziari destinati ai provvedimenti intesi a far fronte ai danni arrecati alle foreste dall'uragano Lothar si basa sulla Costituzione federale, sull'articolo 41 LFo e sulla prevista ordinanza dell'Assemblea federale.

6.3**Entrata in vigore**

Chiediamo che l'ordinanza entri in vigore il 15 aprile 2000. I provvedimenti previsti, considerati i danni già constatati nelle foreste e l'incombente epidemia di scolitide, non tollerano rinvii. Nei prossimi mesi l'economia forestale dovrà prendere i provvedimenti necessari per minimizzare ulteriori danni. Anche i sostegni di deposito e di vendita devono essere attivati subito per contenere il più possibile il crollo dei prezzi del legname.

6.4**Durata della validità**

L'ordinanza è valida fino al 31 dicembre 2003.

Compendio dei contributi richiesti sulla base della legge forestale

Oggetto del sussidio	Spiegazioni, esempi	Basi giuridiche	Ammontare del contributo (in mio di fr.)
Riaspetto del legname da tempesta	Per ridurre i danni conseguenti: contributo al deficit cagionato dai lavori di riaspetto ordinati	LFo (art. 37)	200
Danni conseguenti	Prevenzione dell'ulteriore diffusione degli scolitidi nei boschi ancora intatti	LFo (art. 37)	70
Ripristino delle strade forestali	Strade forestali danneggiate da alberi caduti o da esboschi a strascico	LFo (art. 38 cpv. 2 lett. d)	10
Opere di protezione temporanee	Per la conservazione della funzione protettiva, sino a che la ricrescita del bosco non possa assumere nuovamente detta funzione	LFo (art. 36)	10
Cura del bosco	Promozione del ringiovanimento naturale, ev. piantagione e cura di superfici di bosco giovane nuovamente createsi	LFo (art. 38)	45
Centrali per legname da tempesta (coordinamento delle vendite)	Mediazione regionale per una vendita ottimale del legname	LFo (art. 38 cpv. 2 lett. f)	7
Ampliamento del programma «Legno 2000» (compreso il promovimento delle vendite a medio termine)	Misure e progetti atti a promuovere a medio termine una migliore vendita del legname	LFo (art. 38 cpv. 2 lett. f)	20
Valutazione, elaborazione di basi	Conseguenze di Lothar: indicare i nessi tra i cambiamenti climatici – stato delle foreste – danni causati dall'uragano; approfondire le conoscenze circa una gestione efficace dei danni	Lfo (art. 31, 33)	10
Sicurezza sul lavoro	Corsi speciali per proprietari di boschi sui lavori di taglio del legname da tempesta	LFo (art. 39)	1
Deposito di legname	Deposito di legname quale provvedimento di protezione forestale e per sgravare il mercato	Presente ordinanza	26
Delimitazione di riserve forestali	Contributo di superficie se la superficie disastata viene delimitata quale riserva forestale	Presente ordinanza	12
Totale dei contributi fondati sulla LFo			483

Compendio dei contributi richiesti sulla base di altre legislazioni speciali

Oggetto del sussidio	Basi giuridiche	Ammontare del contributo (in mio di fr.)
Estensione del programma Energia 2000+	LEne	45
Ripristino di ferrovie, teleferiche e navigazione	Lferr	30
Ripristino di strade	LUMin	6,5
Indennità per perdite di reddito conc. alberi da frutta ad alto fusto	Nuova legge federale	4,5
Danni alla stazione NABEL	LPAmb	0,5
Sostegno all'acquisto di legname da parte delle opere di soccorso umanitarie	LF sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario	1
Totale dei contributi non fondati sulla LFo		87,5

1987