

00.015

**Messaggio
concernente provvedimenti intesi a far fronte ai danni
arrecati dall'uragano «Lothar» agli alberi da frutta**

del 16 febbraio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i seguenti disegni:

- legge federale concernente provvedimenti intesi a far fronte ai danni arrecati nell'agricoltura dall'uragano «Lothar» agli alberi da frutta;
- decreto federale sui mezzi finanziari necessari a far fronte ai danni arrecati dall'uragano «Lothar» agli alberi da frutta.

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 provocato danni nelle foreste svizzere come non si erano mai visti in precedenza. Ha colpito soprattutto l'Altopiano e la Svizzera centrale.

Oltre alle foreste, sono stati particolarmente colpiti gli alberi da frutta ad alto fusto. Le prime stime parlano di 50 000-80 000 alberi sradicati. Una misura urgente è necessaria per incitare le aziende a sostituire questi alberi, che rappresentano elementi paesaggistici non trascurabili e contribuiscono alla salvaguardia delle basi vitali naturali.

Il presente disegno di legge si basa sull'articolo 104 della Costituzione federale (articolo agrario). Il contributo per albero che si prevede di versare alle aziende agricole colpite rende necessario un credito supplementare di 4,5 milioni di franchi.

La decisione sul finanziamento viene presa mediante un decreto federale semplice.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

I frutteti di alberi ad alto fusto hanno subito i contraccolpi della razionalizzazione dei lavori nell'agricoltura. Dal primo censimento degli alberi da frutta del 1951, gli alberi ad alto fusto hanno ceduto terreno alla frutticoltura, più redditizia. Cinquant'anni dopo il primo censimento, circa l'80 per cento degli alberi ad alto fusto è scomparso. Questa evoluzione, pur essendo giustificata se si pensa al dinamismo delle aziende agricole che si tengono al passo con il progresso tecnico e si adeguano alle condizioni di più aspra concorrenza, ha i suoi lati negativi. Con la scomparsa del frutteto tradizionale diminuiscono i rifugi ecologici per alcune specie animali. Il paesaggio diventa più banale. In questo contesto, i danni provocati dall'uragano Lothar colpiscono ulteriormente i frutteti di alberi ad alto fusto. La legge sull'agricoltura (LAgr: RS 910.1) non prevede misure particolari in caso di danni provocati da catastrofi naturali. Al fine di soddisfare il mandato costituzionale che prevede la salvaguardia delle basi vitali naturali e del paesaggio rurale sono necessarie misure di compensazione.

1.2 Danni provocati dall'uragano del 26 dicembre 1999

Oltre ai danni causati alle foreste, l'uragano Lothar ha avuto conseguenze anche sulle piante legnose non forestali, in particolare sugli alberi ad alto fusto. Secondo le prime stime effettuate da specialisti del settore e dalle centrali cantonali competenti, da 50 000 a 80 000 alberi sono stati sradicati o fortemente danneggiati. La ripartizione dei danni non è in relazione a quella dei frutteti. I Cantoni romandi (escluso il Giura) non annunciano danni straordinari, mentre la situazione è diversa per i Cantoni della Svizzera centrale e settentrionale: in particolare Zurigo, Argovia, Lucerna, Basilea-Campagna e Giura hanno subito notevoli danni. Un quinto degli alberi di alcune regioni o Comuni sono stati abbattuti. Tutte le specie sono interessate. Gli alberi più vecchi, che dispongono di una corona voluminosa, sono stati i più colpiti. Solo all'inizio di marzo, una volta scaduto il termine per gli annunci ai Cantoni, si potrà trarre un primo bilancio delle domande di contributi pervenute al Fondo svizzero d'aiuto per i danni non assicurabili causati dalle forze naturali (Fondo).

1.3 Misure già decise

Il Fondo, interpellato all'inizio di gennaio circa le possibilità d'indennizzo, ha deciso di rinunciare a una stima del valore degli alberi da frutta ad alto fusto e di versare un'indennità forfettaria di 60 franchi per albero. Questa indennità viene versata solo al momento in cui gli alberi sono sostituiti da uno stesso numero di giovani alberi piantati all'incirca nello stesso posto. L'indennità è versata solo a partire da un danno di cinque alberi. I danni possono essere annunciati alle stazioni cantonali di arboricoltura. Alcune stazioni, tra cui quelle dei Cantoni di Berna, Lucerna, San Gallo, Turgovia e Zugo, si sono già accordate in questo senso con l'amministrazione del

Fondo. Diversi Cantoni prevedono di aggiungere un contributo all'indennità versata dal Fondo. Ciò nonostante, numerose aziende potranno o vorranno sostenere i costi di una sostituzione degli alberi ad alto fusto sradicati solo se la Confederazione varerà una misura supplementare d'incitamento. In questo senso, l'Associazione Svizzera Frutta, l'organizzazione mantello del settore, è intervenuta con lettera del 17 gennaio 2000 presso l'Ufficio federale dell'agricoltura (ufficio).

1.4 Misure previste

La misura proposta ha lo scopo di incitare le aziende che hanno la volontà di conservare a lungo termine il frutteto tradizionale a sostituire quanto l'uragano ha distrutto. Sul piano finanziario, questo contributo – sommato alle altre indennità – non ha la pretesa di compensare i costi provocati dai lavori di sterramento dell'albero e delle ceppaie, le spese per ripiantare gli alberi e la perdita di guadagno risultante dalla mancanza di raccolto per circa 10 anni. Nondimeno, deve essere abbastanza sostanzioso in modo da indurre anche le aziende più colpite ad accollarsi le spese per ripiantare gli alberi.

1.5 Parere concernente la legge

L'urgenza dell'intervento non permette di procedere a una consultazione formale. Dal momento che la cooperazione dei Cantoni è essenziale per le misure previste, una consultazione informale presso i Cantoni ha avuto luogo dal 4 al 7 febbraio 2000; 20 pareri sono pervenuti all'ufficio.

Tutti i Cantoni che hanno partecipato alla consultazione (ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE) approvano l'obiettivo delle disposizioni proposte, che devono contribuire alla salvaguardia del paesaggio rurale e delle basi vitali naturali. Il progetto che è stato loro sottoposto prevedeva la sostituzione degli alberi entro un anno. La maggioranza dei Cantoni suggerisce di estendere il periodo imposto per la sostituzione a tre anni, visto che a breve termine il materiale vegetale necessario non è disponibile. La maggioranza dei Cantoni sottolinea inoltre che l'esecuzione delle misure e i controlli devono essere per quanto possibile semplici.

2 Parte speciale

2.1 Commento del testo di legge

2.1.1 Articolo 1: Principio

La Confederazione contribuisce ad aiutare le aziende agricole i cui alberi ad alto fusto sono stati sradicati dall'uragano Lothar solo se esse sostituiscono gli alberi sradicati. Il contributo presuppone di conseguenza che sia piantato un nuovo albero ad alto fusto e che si tratti di un albero da frutta o di un tiglio (cfr. art. 3).

Un semplice indennizzo destinato a coprire le spese di sterramento non raggiungerebbe l'obiettivo di incitare le aziende a compensare gli alberi prematuramente eliminati. Questa soluzione è quindi stata scartata.

Il contributo federale non presuppone che anche il Fondo versi effettivamente un contributo. Da un lato non vi è alcun diritto soggettivo ai contributi del Fondo, dall'altro il pagamento dipende da determinate condizioni quadro (limiti di reddito, ecc.). La legge stabilisce due condizioni, comunque non trascurabili, per avere diritto al contributo: gestire un'azienda agricola (cfr. art. 2) e presentare la domanda entro il termine stabilito (cfr. art. 4).

2.1.2 Articolo 2: Diritto ai contributi

È opportuno definire l'avente diritto sulla base di un riferimento già noto e relativamente ampio. In questo modo, le possibilità che gli alberi vengano ripiantati non sono ridotte da condizioni legate alla struttura dell'azienda. Per questo motivo, è necessario un rinvio alla definizione di azienda secondo l'ordinanza sulla terminologia agricola. Solo le aziende agricole possono dunque chiedere un indennizzo.

Il gestore è di conseguenza l'interlocutore dell'amministrazione cantonale per la domanda di contributo e per il suo versamento. Questa procedura è applicata per i pagamenti diretti ed è peraltro simile a quella seguita dal Fondo.

2.1.3 Articolo 3: Importo dei contributi

Il prezzo di un giovane albero ad alto fusto oscilla tra i 50 e i 90 franchi a seconda delle specie e della qualità. Se si aggiungono le spese per sterrare la ceppaia, ripiantare l'albero e proteggerlo contro il bestiame, l'indennità versata dal Fondo e dalla Confederazione sarà utilizzata interamente.

Il contributo federale viene versato solo a partire da una sostituzione di cinque alberi da frutta ad alto fusto. Per tale motivo, il versamento minimo della Confederazione per azienda sarà di 700 franchi. Il limite inferiore di cinque alberi si riferisce alla disposizione prevista in materia dal Fondo. Di contro, la scelta della specie o della varietà non ha alcuna importanza. Il gestore potrà scegliere tra le seguenti specie: melo, pero, susino, cotogno, albicocco, pesco, ciliegio, noce, castagno e tiglio. Quest'ultimo è accettato come albero sostitutivo anche se non è considerato una specie fruttifera. Tale ampliamento accoglie la domanda di un Cantone che, pur convinto della sensatezza della misura originariamente proposta, reputa necessario tenere conto delle difficoltà di commercializzazione che incontra la frutta tradizionale proveniente da alberi ad alto fusto. La sostituzione con specie diverse da quelle sovraelencate non sarà indennizzata.

La sostituzione dell'albero da frutta ad alto fusto deve aver luogo nell'unità di produzione in cui si è verificato il danno. Una sostituzione nel luogo stesso del danno non consente al gestore di tener conto, al momento in cui ripianta gli alberi, anche di altre considerazioni di razionalizzazione della sua impresa. Un raggruppamento degli alberi ad alto fusto è inoltre favorevole per l'avifauna.

2.1.4 Articolo 4: Domande

Il gestore che intende ricevere il contributo deve presentare una domanda al suo Cantone di domicilio. Le domande devono pervenire ai Cantoni entro il 30 giugno

2000. Rispetto a quello fissato dal Fondo, questo termine accorda tre mesi supplementari agli aventi diritto per annunciare il loro interesse a una sostituzione e offre il vantaggio di permettere che i controlli intesi a verificare se si tratti effettivamente di danni dovuti all'uragano «Lothar» possano essere eseguiti in condizioni favorevoli. I Cantoni non potranno entrare in materia sulle domande che perverranno loro dopo la scadenza del termine. Le domande che sono già state inviate ai Cantoni per essere annunciate al Fondo sono determinanti per la domanda di contributo secondo il presente articolo. La sostituzione degli alberi da frutta ad alto fusto e il versamento dell'indennità all'azienda potranno essere effettuati nel corso della durata di validità della legge. Prima di versare i contributi, i Cantoni dovranno verificare se gli alberi sono stati effettivamente sostituiti.

I servizi competenti potranno informare il pubblico sulla nuova legge e segnalare il fatto che il termine di annuncio è relativamente breve.

2.1.5 Articolo 5: Protezione giuridica

Dal momento che raccolgono gli annunci di danni, i Cantoni devono procedere ai necessari controlli.

Contro la decisione cantonale di ultima istanza è ammissibile il ricorso presso la Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'economia (REKO DFE), che costituisce di principio l'autorità di ricorso in materia agricola (cfr. art. 166 LAgr).

Non è invece prevista la legittimazione attiva dell'ufficio contro le decisioni cantonali, ai sensi dell'articolo 166 capoverso 3 LAgr. Tenuto conto che il provvedimento ha un oggetto chiaramente definito, una durata limitata nel tempo e che si rischierebbe di accollare nuovi oneri amministrativi all'ufficio, non è opportuno riconoscergli la legittimazione attiva all'ufficio. L'alta vigilanza della Confederazione è sufficiente per assicurare l'esecuzione corretta della legge (cfr. commento dell'art. 6).

2.1.6 Articolo 6: Esecuzione

I Cantoni raccolgono già attualmente gli annunci di danni per l'indennità del Fondo. Per approfittare di un effetto di sinergia, l'articolo 4 prevede che le domande di contributi siano indirizzate ai Cantoni. Per quanto concerne gli altri compiti d'esecuzione, essi potranno organizzarsi a seconda della situazione dei frutteti danneggiati e delle possibilità di integrare questi compiti nelle loro attività correnti. Questo consentirà loro, come alcuni hanno proposto, di fissare una data limite per la sostituzione degli alberi. Questa data può rivelarsi utile per garantire che la piantagione dei nuovi alberi e i versamenti avvengano prima dell'abrogazione della legge.

La Confederazione si limita a esercitare l'alta vigilanza (art. 179 LAgr). Può rifiutare di versare contributi ai Cantoni che eseguono la legge in modo scorretto (art. 179 cpv. 2 LAgr), in particolare se versano contributi ad aziende che non ne hanno diritto. La Confederazione dispone quindi di uno strumento sufficiente per incitare i Cantoni ad applicare la legge correttamente.

I Cantoni possono far capo a imprese o organizzazioni nell'esecuzione della legge o istituire a tal fine organizzazioni adeguate (art. 180 cpv. 1 LAgr). Queste possono

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Dal momento che non tutti gli alberi sradicati saranno annunciati e che la concessione del contributo federale è subordinata a restrizioni, calcoliamo che circa 30 000 alberi beneficeranno di un'indennità. Di conseguenza, si prevede una spesa di circa 4,5 milioni di franchi.

La legge non ha ripercussioni sull'effettivo del personale.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

I Cantoni sono già coinvolti nella procedura d'indennizzo da parte del Fondo. In linea di principio, la concessione dei contributi della Confederazione sarà basata sugli stessi annunci. I controlli e i versamenti alle aziende saranno effettuati per il tramite dei Cantoni, nell'ambito delle loro attività correnti. Di conseguenza, non dovrebbero esserci conseguenze considerevoli per i Cantoni.

3.3 Ripercussioni economiche

La proposta di legge non ha ripercussioni sull'economia. Sul piano settoriale, i vivai di arboricoltura registreranno un aumento della loro attività nei prossimi due anni.

3.4 Ripercussioni sull'ambiente

La sostituzione degli alberi da frutta ad alto fusto fornisce un contributo nel settore della salvaguardia delle basi vitali naturali e del paesaggio rurale. Dato che i giovani alberi sono sottorappresentati nel frutteto tradizionale, la continuità di questa forma di arboricoltura e il suo valore economico sono minacciati. I provvedimenti proposti dovrebbero perlomeno migliorare la situazione.

4 Programma di legislatura

Dal momento che si tratta di una proposta di legge conseguente a un evento imprevedibile, non era prevista né nel programma di legislatura 1995-1999 né in quello 1999-2003.

5 Rapporto con il diritto internazionale

La legge non è in contraddizione né con il diritto europeo né con quello internazionale.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

I provvedimenti a favore degli alberi da frutta ad alto fusto si basano sul mandato della Confederazione di provvedere affinché l'agricoltura, mediante una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale (art. 104 cpv. 1 lett. b Cost.).

La prevista conservazione – o la sostituzione – degli alberi ad alto fusto in questione serve direttamente a salvaguardare il paesaggio rurale. Rappresenta in questo senso la salvaguardia stessa del paesaggio rurale. Nel frattempo, vengono conservate le basi vitali per numerosi animali. La prevista legge federale realizza quindi un mandato costituzionale esplicito.

La presente legge federale è inoltre in sintonia con la protezione della natura e del paesaggio, in base alla quale la Confederazione deve emanare prescrizioni a tutela della fauna e della flora e a salvaguardia dei loro spazi vitali nella loro molteplicità naturale (art. 78 cpv. 4 Cost.).

6.2 Forma giuridica

Non esiste una base legale sulla quale possa fondarsi la partecipazione federale a provvedimenti a favore degli alberi da frutta ad alto fusto sradicati a causa di elementi naturali. I provvedimenti si fondano sulla Costituzione federale. Per tale motivo, vi proponiamo di adottare il disegno di legge federale urgente che vi sottoponiamo.

Dal momento che questa legge sottostà di conseguenza - al contrario dei provvedimenti a favore delle foreste - al referendum facoltativo ed è inoltre di validità limitata, i provvedimenti a favore degli alberi da frutta ad alto fusto devono essere disciplinati in un atto legislativo separato.

6.3 Urgenza

I provvedimenti previsti devono essere coordinati, per quanto riguarda i tempi, con i provvedimenti a favore delle foreste.

Dato che la maggior parte dei danni sono già stati annunciati ai Cantoni, la legge potrà essere attuata subito dopo la sua entrata in vigore. La sostituzione degli alberi da frutta ad alto fusto (piantazione di nuovi alberi) deve aver luogo il più presto possibile (in primavera). Si presume inoltre che a causa della grande domanda non vi sarà a disposizione materiale vegetale a sufficienza. Affinché si possa iniziare immediatamente a produrre questo materiale, è indispensabile una base legale. Anche tenendo conto dell'effetto d'incitamento è indispensabile una base legale che consenta un rapido versamento dei contributi necessari.

L'obbligo di osservare il termine di referendum (100 giorni) comporterebbe un notevole ritardo nella piantazione dei nuovi alberi.

Considerati l'obiettivo dell'indennizzo e l'onere finanziario poco elevato, è opportuno dichiarare urgente questa legge federale e farla entrare in vigore il più presto possibile.

6.4 Validità limitata nel tempo

La validità limitata nel tempo deriva dal fatto che la legge è dichiarata urgente (art. 165 cpv. 1 Cost.).

È comunque nella natura e nell'interesse del contributo federale in questione che la misura a favore degli alberi da frutta ad alto fusto sia limitata nel tempo.

1990