

05.068

**Messaggio  
concernente la modifica della legge federale  
sulla meteorologia e la climatologia**

del 31 agosto 2005

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di modifica della legge federale sulla meteorologia e la climatologia.

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

31 agosto 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Nel 1970 il Consiglio federale decise di istituire, a titolo di contributo della Svizzera al programma Vigilanza meteorologica mondiale (VMM) promosso dall'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM), il Centro mondiale per lo studio delle radiazioni (WRC) presso l'Osservatorio fisico-meteorologico di Davos (PMOD). Il programma VMM è l'elemento centrale di tutti i programmi dell'OMM. È un programma permanente, che costituisce la base della cooperazione internazionale per la costituzione e la gestione di reti di osservazione e misurazione meteorologiche e idrologiche, consente lo scambio rapido di dati e garantisce la standardizzazione dei rilevamenti meteorologici. Il programma VMM assicura pertanto le condizioni ottimali per l'elaborazione di previsioni meteorologiche e per la fornitura di tutti gli altri servizi meteorologici, climatologici e idrologici.*

*La costituzione e la gestione del WRC è stata affidata alla fondazione Istituto svizzero di ricerca sul clima e la medicina di alta montagna (SFI).*

*Una commissione di vigilanza accompagna e controlla la gestione del PMOD/WRC su mandato del direttore dell'Ufficio federale di meteorologia e climatologia (MeteoSvizzera).*

*Nel 1997 il Consiglio federale decise di prorogare il versamento di sussidi federali al PMOD/WRC per altri sei anni, ovvero fino al 2003. Alla fine del 2002 confermò nuovamente i sussidi fino al 2007, decidendo nel contempo di aumentarli per permettere la messa in funzione del nuovo Centro di calibrazione dei radiometri infrarossi (Infrared radiometer calibration center, IRC). Il Dipartimento federale dell'interno fu incaricato di elaborare le necessarie basi legali, da integrare entro il 2006 nella legge federale sulla meteorologia e la climatologia, per garantire i sussidi al PMOD/WRC e all'IRC.*

*Nel 1989 l'OMM avviò il programma Sorveglianza dell'atmosfera terrestre (Global Atmosphere Watch, GAW) per rilevare e comprendere l'evoluzione a lungo termine della trasformazione della composizione chimica dell'atmosfera. Il GAW è un elemento centrale dei provvedimenti concordati a Rio de Janeiro nel 1992 nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Anche con la Convenzione di Vienna per la protezione dello strato d'ozono del 1985 e i successivi protocolli aggiuntivi, la Svizzera si è impegnata a monitorare e studiare l'impatto delle attività dell'uomo sullo strato d'ozono e le conseguenze sulla salute umana e sull'ambiente risultanti dall'assottigliamento dello strato d'ozono. In collaborazione con i servizi federali interessati e le scuole universitarie fu elaborato nel 1993/94 un programma per un contributo svizzero al GAW.*

*Nel 1994 il Consiglio federale decise di partecipare a questo programma permanente dell'OMM e approvò i relativi sussidi annui, il cui ammontare, dal 1999, è rimasto al livello del 1998. Il finanziamento del programma GAW è garantito tramite MeteoSvizzera, che rappresenta la Svizzera in seno all'OMM.*

*La modifica di legge proposta crea le basi legali necessarie per lo stanziamento periodico dei sussidi federali summenzionati.*

# Messaggio

## **1 Punti essenziali del progetto**

### **1.1 Sussidi federali**

#### **1.1.1 Sussidi al Centro mondiale per lo studio delle radiazioni di Davos (WRC)**

Negli anni 1960 l'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM) invitò la Svizzera a creare un centro mondiale per lo studio delle radiazioni quale stazione internazionale di riferimento. Il 1° giugno 1970 il nostro Collegio decise di istituire, a titolo di contributo al programma Vigilanza meteorologica mondiale (VMM) promosso dall'OMM, un Centro mondiale per lo studio delle radiazioni (World Radiation Center, WRC) presso l'Osservatorio fisico-meteorologico di Davos (Physikalisch-Meteorologisches Observatorium Davos, PMOD). Quale sezione dell'Istituto svizzero di ricerca sul clima e la medicina di alta montagna (Schweizerisches Forschungsinstitut für Hochgebirgsklima und Medizin SFI), dalla sua fondazione il PMOD/WRC si occupa soprattutto di questioni relative all'influsso dei raggi solari sul clima terrestre. Fin dall'inizio le autorità federali posero quale condizione che il Cantone dei Grigioni e il Comune di Davos partecipassero ai costi d'esercizio. In seguito alle nostre decisioni sui sussidi al PMOD/WRC, i contributi annuali della fondazione SFI, del Canton dei Grigioni e del Comune di Davos sono stati fissati in rispettivi concordati.

Il PMOD/WRC è responsabile della standardizzazione internazionale delle misurazioni dell'irradiazione solare. A tal scopo compara e calibra periodicamente gli strumenti. Questo compito riveste al giorno d'oggi un'importanza crescente perché solo misurazioni affidabili delle radiazioni consentono di capire quanta energia è riflessa e quanta assorbita dall'atmosfera. Solo considerando tutte le componenti che influiscono sul clima è possibile valutare in che misura l'uomo è responsabile dei cambiamenti climatici. L'irradiazione solare è una delle componenti più importanti da misurare su scala mondiale, ma per valutare la sua incidenza è necessario che i sistemi di rilevamento siano conformi alla stessa unità di riferimento.

Dal 2004 il PMOD/WRC è anche un centro di calibrazione dei radiometri infrarossi (Infrared Radiometer Calibration Center, IRC) dell'OMM.

#### **1.1.2 Sussidi al programma Sorveglianza dell'atmosfera terrestre (GAW)**

Da diverse decine di anni a questa parte le reti di misurazione globale dell'OMM hanno rilevato significativi cambiamenti nella composizione chimica dell'atmosfera. Questa evoluzione climatica, dovuta a fattori antropogeni e naturali, ha provocato problemi ambientali quali piogge acide, diminuzione dell'ozono stratosferico e, più in generale, la polluzione dell'atmosfera terrestre. Per monitorare a lungo termine e interpretare questa evoluzione l'OMM ha avviato nel 1989 il programma Sorveglianza dell'atmosfera terrestre (Global Atmosphere Watch, GAW).

Tale programma prevede la raccolta di informazioni da tutte le parti della Terra sulla composizione chimica dell'atmosfera e sulla sua interazione con gli oceani e la biosfera. Completa due programmi dell'OMM in atto da diversi anni: il programma VMM e il Programma mondiale di ricerca sul clima (World Climate Research Programme, WCRP).

Nel giugno 1990 l'OMM ha invitato i suoi membri a prendere parte attivamente alla realizzazione del programma GAW. Con il suo contributo la Svizzera intende partecipare in modo tangibile al conseguimento degli obiettivi internazionali.

La Svizzera partecipa al programma GAW anche perché esso costituisce una componente importante del Sistema di osservazione globale del clima (Global Climate Observing System, GCOS) che, istituito dall'OMM, dalla Commissione oceanografica intergovernativa dell'UNESCO (UNESCO Intergovernmental Oceanographic Commission, IOC) e dal Programma ambientale delle Nazioni Unite (United Nations Environment Programme, UNEP), svolge un ruolo significativo nell'ambito del Protocollo di Kyoto. Ma questa partecipazione si basa anche sulla Convenzione di Vienna per la protezione dello strato d'ozono ratificata il 22 marzo 1985<sup>1</sup> e sui successivi protocolli aggiuntivi. Con la sua adesione, la Svizzera si è impegnata a monitorare e studiare con gli altri Stati firmatari, tramite rilevamenti sistematici, attività di ricerca e scambi di informazioni, l'impatto delle attività dell'uomo sullo strato d'ozono e gli effetti sulla salute umana e sull'ambiente risultanti dall'assottigliamento dello strato d'ozono.

Dopo una fase sperimentale durata dieci anni, nel 2007 il contributo svizzero al GAW è diventato un programma permanente. Alla fine di aprile 2005 MeteoSvizzera ha commissionato un audit a esperti internazionali per valutare i risultati ottenuti e l'efficacia nell'impiego dei mezzi. Gli esperti sono giunti alle seguenti conclusioni:

«Fondato sulle competenze chiave tradizionali, il programma svizzero integra i contributi di altri Paesi e fornisce un apporto significativo alla ricerca sull'ozono, l'irradiazione e gli influssi dell'aerosol. Inoltre, sfrutta sinergie trasmissibili anche ad altri programmi scientifici. [...] L'impegno congiunto da parte delle cerchie scientifiche e dell'amministrazione pubblica sotto la direzione di MeteoSvizzera ha garantito un impiego delle risorse estremamente efficiente. Il sussidio della Confederazione ha indotto i partner del programma a stanziare ingenti mezzi finanziari propri. Il futuro programma permanente dipende dalla conferma di questo sostegno, in quanto un monitoraggio efficace è possibile solo se accompagnato da attività di ricerca e sviluppo».<sup>2</sup>

## 1.2 Base legale formale per i sussidi federali

Poiché il principio della legalità si applica anche alle prestazioni del settore pubblico, è necessaria una base legale (art. 164 cpv. 1 lett. e Cost.) per consentire alla Confederazione di sostenere finanziariamente il PMOD/WRC, l'IRC e il programma GAW. Per diverse ragioni la prassi adottata finora dalla Confederazione per l'erogazione di sussidi periodici ai programmi summenzionati dell'OMM soddisfa soltanto in parte il principio della legalità.

<sup>1</sup> RS 0.814.02

<sup>2</sup> Review concerning the Swiss Global Atmosphere Watch (GAW-CH) Programme, aprile 2005 (trad.).

I sussidi versati dalla Svizzera per questi programmi non possono essere considerati alla stregua di sussidi versati in qualità di membro dell'OMM, organizzazione alla quale la Svizzera ha aderito con decreto federale del 21 dicembre 1948<sup>3</sup>.

Anche l'articolo 16 della legge federale del 7 ottobre 1983<sup>4</sup> sulla ricerca è inapplicabile per sostenere il PMOD/WRC, perché l'articolo 1 lettera b di detta legge consente di accordare sussidi solo per lavori di ricerca e non per finanziamenti di base o per sostenere costi d'esercizio. Inoltre, a garanzia della trasparenza finanziaria, un'istituzione non dovrebbe essere sostenuta dalla Confederazione tramite diversi crediti<sup>5</sup>.

La legge federale del 5 ottobre 1990<sup>6</sup> sui sussidi definisce solamente i principi da osservare nell'assegnazione di aiuti finanziari o indennità. Per stanziare un determinato sussidio è però necessaria una base legale iscritta in una legge speciale.

Conformemente alla prassi consolidata del nostro Collegio, le prestazioni volontarie versate – anche periodicamente – a organizzazioni internazionali non necessitano di una base legale formale. La competenza del Consiglio federale in materia di affari esteri di cui all'articolo 184 capoverso 1 della Costituzione è sufficiente. Ma nei casi in questione i sussidi non hanno il carattere di prestazioni volontarie versate a un'organizzazione internazionale, come l'OMM, anche perché assegnati per adempiere compiti nell'ambito dei programmi VMM e GAW dell'OMM.

La legge federale del 18 giugno 1999<sup>7</sup> sulla meteorologia e la climatologia è la pertinente legge speciale. Tuttavia, non contiene la base legale necessaria per il finanziamento del PMOD/WRC, dell'IRC e del programma GAW.

Per tenere nella giusta considerazione il significato politico e finanziario di questi sussidi e per eliminare tutte le incertezze relative alle basi legali sui sussidi federali a PMOD/WRC, IRC, GAW e ad altri programmi eventualmente promossi in futuro dalle organizzazioni internazionali nel settore della meteorologia e della climatologia è necessario completare la legge federale sulla meteorologia e la climatologia e creare una base legale formale per questo genere di aiuti finanziari.

## 2 **Commento del nuovo articolo**

La legge federale sulla meteorologia e la climatologia va completata con un nuovo articolo 5a. Nella formulazione del capoverso 1 si è voluto evitare di limitare il campo d'applicazione di questa disposizione al caso in questione, specificando però in modo sufficientemente chiaro che cosa può essere sostenuto dalla Confederazione con un aiuto finanziario.

Per programmi di organizzazioni internazionali si intende generalmente i programmi dell'OMM. Tuttavia possono rientrare in questa definizione anche i programmi di organizzazioni europee, come l'Organizzazione europea per l'esercizio di satelliti meteorologici (EUMETSAT) o il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine (CEPMMT). Se istituzioni quali la Rete di servizi europei meteorolo-

3 RS 0.429.01

4 RS 420.1

5 Decisione del Consiglio federale del 9 giugno 1992 concernente l'assegnazione di sussidi federali all'Osservatorio fisico-meteorologico di Davos (PMOD).

6 RS 616.1

7 RS 429.1

gici (EUMETNET) o il Gruppo d'interesse economico dei servizi meteorologici europei (ECOMET) avviano programmi, la Confederazione potrà stanziare sussidi in virtù di questa disposizione. Condizione imprescindibile è che si tratti di progetti transnazionali nel campo della meteorologia e della climatologia.

Il capoverso 2 delega la regolamentazione del calcolo dei sussidi e della procedura al nostro Collegio, che dovrà adattare l'ordinanza del 23 febbraio 2000<sup>8</sup> sulla meteorologia e la climatologia all'ordinanza generale dell'8 settembre 2004<sup>9</sup> sugli emolumenti rivedendola integralmente entro il 2006. In sede di revisione le relative disposizioni d'esecuzione saranno integrate nell'ordinanza.

Il capoverso 3 prevede la possibilità di stipulare accordi di prestazione; in effetti è possibile avvalersi di questo strumento, ma solo fondandosi su una base legale.

### **3 Ripercussioni**

La modifica di legge non ha conseguenze per le risorse umane della Confederazione. Da un punto di vista finanziario sono mantenuti i sussidi federali attuali. I fondi necessari ammontano nel 2004 a 1,8 milioni di franchi. Questo importo è iscritto nel budget e nel piano finanziario di MeteoSvizzera; nel prossimo futuro non sono per altro previsti ulteriori sussidi. Pertanto, la presente modifica di legge non è sottoposta al freno all'indebitamento ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione. I Cantoni non sono toccati dalla modifica di legge.

### **4 Programma di legislatura**

Non contemplato nel Rapporto sul programma di legislatura 2003–2007<sup>10</sup>, il disegno di legge si basa sulla decisione del Consiglio federale del 18 dicembre 2002.

Questa decisione proroga il versamento di sussidi federali al WRC al quadriennio 2004–2007 e conferisce al Dipartimento federale dell'interno il compito di elaborare entro il 2006 le basi legali necessarie per la concessione di aiuti finanziari da integrare nella legge federale sulla meteorologia e la climatologia.

### **5 Costituzionalità**

Nell'elaborazione della legge federale sulla meteorologia e la climatologia il legislatore era cosciente che la Costituzione non assegna espressamente alla Confederazione alcuna competenza in questo settore che ingloba diversi ambiti specialistici, come la ricerca (art. 64 Cost.), la protezione dell'ambiente (art. 74 Cost.), le acque (art. 76 Cost.) e la protezione dalle radiazioni ionizzanti (art. 118 Cost.) la cui interconnes

<sup>8</sup> RS 429.11

<sup>9</sup> SR 172.041.1

<sup>10</sup> FF 2004 969

sione stabilisce incontestabilmente una competenza tacita<sup>11</sup>. Di conseguenza, anche la presente revisione parziale della legge sulla meteorologia e la climatologia si fonda sulla stessa base costituzionale non scritta.

<sup>11</sup> Cfr. Messaggio del 22 aprile 1998 concernente il disegno di legge federale sulla meteorologia e la climatologia (LMet), FF **1998** 3243.

