



23.081

## **Messaggio concernente crediti d'impegno nel settore ambientale per il periodo 2025–2028**

del 21 febbraio 2024

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente crediti d'impegno nel settore ambientale per il periodo 2025–2028.

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

21 febbraio 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd  
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

## Compendio

***Il Consiglio federale chiede alle Camere federali di stanziare diversi crediti d'impegno nel settore ambientale per un totale di 2,207 miliardi di franchi, ognuno della durata di quattro anni (2025–2028). Quale strumento di finanziamento per la concessione di sussidi ai Cantoni, gli accordi di programma svolgono un ruolo centrale nella politica ambientale nazionale.***

### ***Situazione iniziale***

*Nel settore ambientale, la Confederazione e i Cantoni si assumono congiuntamente la responsabilità finanziaria per l'adempimento dei compiti (compiti in comune). Pertanto, una parte significativa di questi compiti viene gestita attraverso i cosiddetti accordi di programma. Prima dell'inizio di un periodo programmatico, la Confederazione e i Cantoni si accordano sulle prestazioni che un Cantone deve fornire per contribuire agli obiettivi strategici della Confederazione nel settore ambientale. Con gli accordi di programma la Confederazione si impegna a sostenere finanziariamente i Cantoni, che a loro volta devono garantire un contributo finanziario proporzionale. Gli accordi di programma definiscono le rispettive prestazioni del Cantone, il contributo finanziario della Confederazione e dei Cantoni e le modalità (tra cui quelle relative al controlling e al rendiconto annuale). Istituiti nel 2008, detti accordi hanno dimostrato di essere uno strumento efficace nel settore ambientale e pertanto saranno prorogati per il prossimo periodo programmatico 2025–2028. Nel caso di progetti urgenti, complessi o che comportano un onere elevato, i contributi federali vengono messi a disposizione anche sotto forma di singoli progetti.*

*Oltre ai crediti d'impegno per i compiti in comune gestiti attraverso gli accordi di programma e i singoli progetti, il presente progetto include anche altri crediti d'impegno. Da un lato, si tratta del credito d'impegno per gli impianti di depurazione delle acque di scarico per gli anni 2025–2028; dall'altro, è richiesto un nuovo credito d'impegno per i progetti di risanamento dei deflussi residuali, in gran parte plurienziali, per gli anni 2025–2028.*

### ***Contenuto del progetto***

*Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede alle Camere federali di stanziare diversi crediti d'impegno per l'erogazione di sussidi ai Cantoni tramite accordi di programma o per singoli progetti. Sono richiesti crediti d'impegno quadriennali (2025–2028) nei seguenti settori di attività:*

- animali selvatici e caccia: 32 milioni di franchi;*
- foresta: 451 milioni di franchi;*
- protezione contro i pericoli naturali: 153 milioni di franchi;*
- natura e paesaggio: 384 milioni di franchi;*
- protezione contro le piene: 481 milioni di franchi;*

- *rivitalizzazione: 146 milioni di franchi;*
- *protezione contro l'inquinamento fonico: 102 milioni di franchi.*

*I sussidi nei settori summenzionati sono già stati gestiti interamente o in gran parte attraverso accordi di programma nei periodi 2008–2011, 2012–2015, 2016–2019 e 2020–2024. Finora i crediti d'impegno sono stati sottoposti al Parlamento insieme al messaggio concernente il preventivo. Dato il loro volume complessivo, pari a circa 2 miliardi, in futuro verranno discussi sulla base di un proprio messaggio alla stregua dei decreti di finanziamento pluriennali in altri settori, come l'agricoltura o l'educazione e la ricerca.*

*I crediti d'impegno comprendono i mezzi finanziari per gli accordi di programma 2025–2028 conclusi con i Cantoni come pure le risorse per la partecipazione a singoli progetti, in particolare nei settori della protezione contro le piene, della protezione contro i pericoli naturali e delle rivitalizzazioni. Il finanziamento di singoli progetti è indicato quando la loro complessità richiede una valutazione della Confederazione nel singolo caso.*

*Il Consiglio federale chiede inoltre un credito d'impegno quadriennale pari a 450 milioni di franchi per le indennità concesse a favore della costruzione e dell'acquisto di impianti, installazioni e apparecchiature per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce nelle stazioni centrali di depurazione delle acque di scarico.*

*Viene inoltre richiesto un credito d'impegno quadriennale di 8 milioni di franchi per progetti di risanamento dei deflussi residuali. La Confederazione versa anche contributi finanziari per il risanamento della sezione a valle di corsi d'acqua sensibilmente influenzati da prelievi che attraversano paesaggi o biotopi inclusi in un inventario nazionale o cantonale.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>6</b>
1.1 La protezione e la promozione dell’ambiente come priorità della politica ambientale svizzera	6
1.2 Dalla promozione di singoli progetti tramite la NPC all’accordo di programma	7
1.3 Lo strumento dell’accordo di programma e il meccanismo finanziario	8
1.3.1 Principi	8
1.3.2 Controlling comune di Confederazione e Cantoni	9
1.4 Panoramica sui singoli accordi di programma	9
1.4.1 Accordo di programma concernente gli animali selvatici	9
1.4.2 Accordo di programma concernente il bosco	10
1.4.3 Accordo di programma concernente i pericoli naturali gravitativi	11
1.4.4 Accordo di programma concernente il paesaggio	11
1.4.5 Accordo di programma concernente la protezione della natura	12
1.4.6 Accordo di programma concernente le rivitalizzazioni	13
1.4.7 Accordo di programma concernente la protezione contro il rumore e l’isolamento acustico	13
1.5 Altri crediti d’impegno	13
1.5.1 Credito d’impegno per gli impianti di depurazione delle acque di scarico	13
1.5.2 Credito d’impegno per il risanamento dei deflussi residuali	14
1.6 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	14
<b>2 Tenore del decreto di finanziamento</b>	<b>15</b>
2.1 Proposta all’Assemblea federale	15
2.2 Descrizione del progetto e commento ai singoli settori	15
2.2.1 Animali selvatici e caccia	16
2.2.2 Foresta	17
2.2.3 Protezione contro i pericoli naturali	19
2.2.4 Natura e paesaggio	20
2.2.5 Protezione contro le piene	22
2.2.6 Rivitalizzazione	23
2.2.7 Protezione contro l’inquinamento fonico	24
2.2.8 Altri crediti d’impegno al di fuori degli accordi di programma	25
2.3 Stime del rincaro	28

<b>3</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>28</b>
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	28
3.1.1	Ripercussioni finanziarie	28
3.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	29
3.2	Ripercussioni per i Cantoni	29
3.3	Ripercussioni sull'economia	30
3.4	Ripercussioni sulla società e sull'ambiente	30
3.5	Competenze	30
<b>4</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>31</b>
4.1	Costituzionalità e legalità	31
4.1.1	Animali selvatici e caccia	31
4.1.2	Foresta	32
4.1.3	Protezione contro i pericoli naturali	32
4.1.4	Natura e paesaggio	33
4.1.5	Protezione contro le piene	33
4.1.6	Rivitalizzazione	33
4.1.7	Protezione contro l'inquinamento fonico	34
4.1.8	Impianti di depurazione delle acque di scarico 2025–2028	34
4.1.9	Risanamento dei deflussi residuali 2025–2028	34
4.2	Forma dell'atto	35
4.3	Subordinazione al freno alle spese	35
4.4	Conformità alla legge sui sussidi	35
4.4.1	Gestione materiale e finanziaria dei sussidi	36
4.4.2	Procedura per la concessione di sussidi	36
4.5	Rinuncia a una procedura di consultazione	37

**Decreto federale concernente crediti d'impegno  
nel settore ambientale per il periodo 2025–2028 (Disegno)** FF 2024 528

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 La protezione e la promozione dell'ambiente come priorità della politica ambientale svizzera

Proteggendo l'ambiente la Confederazione contribuisce a preservare la base vitale per la popolazione e le risorse naturali utili all'economia (art. 73 della Costituzione federale [Cost.]<sup>1</sup>).

La politica ambientale si trova attualmente ad affrontare diverse sfide importanti, in particolare:

- la protezione dal cambiamento climatico;
- la conservazione della biodiversità;
- l'uso sostenibile delle risorse naturali e di quelle scarse.

In Svizzera la protezione dell'ambiente è inserita in un contesto europeo e internazionale. L'impatto ambientale nel Paese è caratterizzato da:

- un uso eccessivo delle risorse naturali in patria e all'estero;
- il declino della biodiversità e della qualità del paesaggio;
- l'esposizione a immissioni;
- l'aumento dei rischi legati a pericoli idrologici e geologici;
- il cambiamento climatico.

La politica ambientale attuale ha anche ripercussioni sulle generazioni future. Le risorse naturali, la biodiversità, la protezione dai pericoli naturali e tecnici e un clima sano sono requisiti fondamentali per il funzionamento della società e dell'economia.

Leggi e accordi nazionali e internazionali obbligano la Svizzera a proteggere le persone e la natura, come pure a impegnarsi per salvaguardare le basi naturali della vita nel mondo, quali acqua pulita, aria pura e terreni fertili. Nel sistema federale svizzero, le leggi esistenti devono essere attuate in collaborazione con i Cantoni e sviluppate ulteriormente nell'ambito di un dialogo con l'economia e la società.

<sup>1</sup> RS 101

## 1.2 Dalla promozione di singoli progetti tramite la NPC all'accordo di programma

La nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)<sup>2</sup>, in vigore dal 2008, prevedeva per la sua attuazione due pilastri principali: un pacchetto di misure relativo alla ripartizione dei compiti nello Stato federale e uno relativo alla perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni come pure tra i Cantoni. Gli accordi di programma oggetto del presente messaggio rientrano nel primo pilastro e riguardano la nuova impostazione dell'adempimento dei compiti federali. Un obiettivo prioritario di questa parte della riforma consisteva nel dissociare i compiti in comune tra Confederazione e Cantoni, mentre per i compiti che non potevano essere dissociati, la NPC prevedeva nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra i due soggetti.

L'organizzazione del progetto NPC li ha definiti «compiti in comune». A differenza dei compiti federali dissociati, la responsabilità dei compiti in comune non spetta esclusivamente alla Confederazione, bensì Confederazione e Cantoni sono responsabili congiuntamente sia dei contenuti sia del finanziamento di detti compiti al fine del loro adempimento. Nell'ambito dei compiti in comune, la NPC prevedeva essenzialmente le seguenti novità:

- la precisazione dei ruoli di Confederazione e Cantoni non deve avvenire solo attraverso la dissociazione dei compiti, ma deve riguardare anche i restanti compiti in comune;
- in tale ambito deve essere la Confederazione ad assumere la direzione strategica, mentre ai Cantoni deve essere concessa la massima libertà possibile di organizzare gli aspetti operativi come pure le modalità con cui raggiungere gli obiettivi di efficacia e di prestazione concordati;
- la direzione strategica da parte della Confederazione implica una migliore visione d'insieme e una gestione del compito a livello nazionale;
- la collaborazione tra Confederazione e Cantoni deve avvenire attraverso un partenariato rafforzato ed essere maggiormente orientata agli obiettivi e all'efficacia;
- nel finanziamento dei compiti occorre eliminare i falsi incentivi finora esistenti;
- nell'insieme, è necessario ridurre la densità normativa, ottenere semplificazioni amministrative e ridurre i costi.

L'accordo di programma è lo strumento centrale di attuazione della nuova forma di collaborazione e di finanziamento con i Cantoni nel settore ambientale. Gli accordi di programma consentono l'attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni ai sensi dell'articolo 46 Cost. Tuttavia i Cantoni non devono fungere da semplici esecutori e ricevere indennità per i loro servizi, ma devono essere coinvolti come partner nella collaborazione con la Confederazione (attuazione operativa). A partire dall'inizio del

<sup>2</sup> Messaggio concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), FF 2005 5349.

2008, parti fondamentali dei compiti nel settore ambientale vengono gestite attraverso accordi di programma con i Cantoni. L'accordo di programma concretizza i principi corrispondenti:

- nella forma giuridica dell'accordo firmato congiuntamente dalla Confederazione e dal Cantone;
- negli obiettivi e nei programmi concordati e definiti congiuntamente da Confederazione e Cantoni per il relativo settore di compiti;
- nella procedura definita per la valutazione dell'efficacia e delle prestazioni o per il controlling e il reporting;
- nelle prestazioni finanziarie concordate e stabilite previamente. Il sostegno finanziario deve essere accordato a programmi a medio termine, prevedendo contributi forfettari o globali invece di una quota di partecipazione ai costi;
- nelle modalità di adeguamento definite, ad esempio in caso di modifiche delle condizioni quadro;
- nelle conseguenze stabilite in caso di mancato adempimento dell'accordo.

### **1.3 Lo strumento dell'accordo di programma e il meccanismo finanziario**

#### **1.3.1 Principi**

Lo strumento dell'accordo di programma nel settore ambientale poggia sul principio seguente: la Confederazione e il Cantone interessato negoziano un contributo globale per un programma, vale a dire per un pacchetto di misure coordinato e coerente, che si protrae di regola per quattro anni. Il contributo finanziario della Confederazione è improntato al raggiungimento di determinati obiettivi e risultati. A seconda del settore, la linea che separa la divisione dei compiti tra Confederazione e Cantoni varia, per cui a ogni compito in comune corrisponde, dal punto di vista tecnico, una gestione programmatica differenziata. Tuttavia, ogni accordo di programma contiene alcuni elementi chiave quali obiettivi, prestazioni, indicatori, procedure, controlli ecc.

Dal momento che con gli accordi di programma la Confederazione si assume impegni pluriennali nei confronti dei Cantoni, occorrono dei crediti d'impegno. Oltre agli accordi di programma, i crediti d'impegno comprendono anche singoli progetti più ampi non adatti a essere gestiti attraverso simili accordi (protezione contro le piene e i pericoli naturali, rivitalizzazione, bosco di protezione, paesaggio e protezione della natura). I crediti d'impegno sono approvati dalle Camere federali e costituiscono il limite massimo per gli impegni che la Confederazione deve contrarre per il relativo periodo. Finora i crediti d'impegno sono stati richiesti nell'ambito del messaggio concernente il preventivo, mentre a partire dal periodo programmatico 2025–2028 saranno richiesti con un messaggio separato. Gli impegni assunti con gli accordi di programma e i singoli progetti sottostanno alle decisioni delle Camere federali sul preventivo e sul piano finanziario.

Di regola il contributo della Confederazione è pari al 40 per cento dei costi imputabili, ma può anche essere inferiore (25 %) o superiore (fino all'80 %), a seconda del programma. I Cantoni versano la quota residua.

### 1.3.2 Controlling comune di Confederazione e Cantoni

Il controlling comune di Confederazione e Cantoni sui rispettivi accordi di programma è improntato al principio del partenariato. Il controlling comprende i seguenti elementi:

- **rapporti annuali:** i Cantoni presentano i loro rapporti annuali relativi al programma entro fine marzo. Tali rapporti forniscono in forma concisa informazioni sull'avanzamento del programma sia sul piano finanziario che dei contenuti. I rapporti permettono di verificare annualmente i progressi compiuti e le prospettive concernenti il raggiungimento dell'obiettivo e di individuare l'eventuale necessità di adeguamenti;
- **prove a campione:** l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) esamina la qualità dell'attuazione attraverso una o due prove a campione per Cantone e periodo programmatico.

L'UFAM specifica i requisiti minimi per la rendicontazione. Inoltre, ove necessario, la Confederazione e i Cantoni si scambiano le rispettive esperienze. Questo scambio è funzionale all'apprendimento reciproco e fornisce ulteriori informazioni sulla realizzazione del programma.

La vigilanza finanziaria viene esercitata principalmente dall'UFAM e, occasionalmente, dal Controllo federale delle finanze (CDF) e dagli organi cantonali corrispondenti.

## 1.4 Panoramica sui singoli accordi di programma

### 1.4.1 Accordo di programma concernente gli animali selvatici

Le zone di protezione federali per la fauna selvatica sono sotto pressione a causa del turismo e delle attività del tempo libero come pure dell'estivazione inadeguata degli animali da reddito. Di conseguenza, l'UFAM continua a porre l'accento su progetti volti a sostenere misure a favore della tranquillità della fauna selvatica in spazi vitali sensibili nonché a promuovere lo sviluppo delle popolazioni di specie bersaglio selezionate. Nella valutazione dei progetti presentati viene prestata particolare attenzione alla promozione della biodiversità al fine di valorizzare l'infrastruttura ecologica.

Il 16 dicembre 2022 il Parlamento ha adottato la revisione parziale<sup>3</sup> della legge del 20 giugno 1986<sup>4</sup> sulla caccia (LCP). La nuova LCP entrerà in vigore definitivamente

<sup>3</sup> FF 2022 3203

<sup>4</sup> RS 922.0

il 1° febbraio 2025. Sulla base delle conseguenti modifiche dell'ordinanza del 29 febbraio 1988<sup>5</sup> sulla caccia (OCP), l'accordo di programma deve essere integrato con altri tre aspetti. Le misure di conservazione delle specie e degli spazi vitali nelle riserve per gli uccelli acquatici e di passo d'importanza internazionale e nazionale, nelle bandite federali di caccia come pure nelle bandite di caccia e nelle riserve per gli uccelli cantonali dovranno ora essere sostenute con aiuti finanziari. Inoltre, è previsto che possano essere indennizzati anche i provvedimenti volti ad assicurare l'integrità e la funzionalità di corridoi faunistici di importanza interregionale. Infine, ora la Confederazione può, attraverso l'accordo di programma, sostenere con aiuti finanziari i costi di vigilanza e di attuazione delle misure di gestione del lupo. Per tenere conto dell'obiettivo ampliato dell'accordo di programma, quest'ultimo viene ora rinominato «Accordo di programma concernente gli animali selvatici».

#### **1.4.2                    Accordo di programma concernente il bosco**

Il bosco svizzero protegge dai pericoli naturali, filtra l'acqua potabile, è l'habitat di numerose specie, offre uno spazio per lo sport, il movimento e le attività ricreative, immagazzina CO<sub>2</sub> e fornisce materie prime per tecnologie rispettose del clima. Da decenni la diversità delle specie arboree e la diversità strutturale sono in aumento e ciò incrementa la resilienza alle conseguenze del cambiamento climatico. Ciononostante, tali conseguenze si manifestano con grande intensità nelle varie regioni, seppure in misura diversa. Siccità, canicola, tempeste, parassiti e la concomitanza di questi fattori compromettono sempre più la salute del bosco, riducendone i benefici come importante base della vita.

Con l'ausilio della legge forestale del 4 ottobre 1991<sup>6</sup> (LFo), le funzioni della foresta – protettiva, sociale ed economica – devono essere garantite, tanto oggi quanto in futuro in condizioni climatiche mutate. La Confederazione e i Cantoni assicurano la conservazione della foresta nella sua estensione, la proteggono come ambiente naturale di vita e promuovono l'economia forestale. Con la Politica forestale 2020 la Confederazione formula i propri obiettivi per il futuro del bosco svizzero e armonizza le esigenze di ordine ecologico, economico e sociale nei confronti del bosco. Una gestione forestale sostenibile assicura la funzione protettiva della foresta, promuove la biodiversità, mette le foreste in condizioni di far fronte al cambiamento climatico, contribuisce ad attenuare tale cambiamento e migliora la qualità del paesaggio. La Confederazione crea inoltre condizioni quadro favorevoli per un'economia forestale e del legno efficiente e innovativa. La politica forestale è quindi in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

<sup>5</sup> RS 922.01

<sup>6</sup> RS 921.0

### 1.4.3 **Accordo di programma concernente i pericoli naturali gravitativi**

L'elevata presenza di montagne, corsi e specchi d'acqua rende la Svizzera fortemente esposta ai pericoli naturali. Vasti insediamenti e infrastrutture in continua espansione accrescono il potenziale di danni. Il cambiamento climatico aggraverà i rischi esistenti e ne causerà di nuovi, ad esempio precipitazioni più frequenti e intense e periodi prolungati di siccità. I pericoli naturali si estenderanno a zone e a periodi dell'anno finora risparmiati da eventi dannosi. La loro gestione consapevole e preventiva diventerà quindi ancora più importante.

In molte zone le misure di protezione adottate negli scorsi anni si sono dimostrate efficaci. Conformemente alla legge federale del 21 giugno 1991<sup>7</sup> sulla sistemazione dei corsi d'acqua e alla LFo, la Confederazione cofinanzia progetti volti a colmare le lacune prioritarie riconosciute in materia di protezione nell'ambito degli accordi di programma o di singoli progetti. La protezione contro i pericoli naturali si orienta alla strategia «Gestione dei rischi legati ai pericoli naturali» come compito comune al quale tutti gli attori coinvolti devono dare il proprio contributo. La legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua e la LFo sono attualmente oggetto di revisione ed entreranno in vigore presumibilmente il 1° giugno 2025. Tuttavia, la revisione non influisce sull'importo dei crediti d'impegno.

Nel 2016 il Consiglio federale ha adottato 67 misure per migliorare la sicurezza contro i pericoli naturali. Il 50 per cento circa di queste misure è già stato implementato e l'attuazione proseguirà nei prossimi anni. A tal fine, la stretta collaborazione di tutti gli attori coinvolti nella gestione integrale dei rischi è di fondamentale importanza. Alla luce del cambiamento climatico, le strategie e le misure esistenti riguardanti le situazioni di pericolo in continua evoluzione devono essere riesaminate e adattate di conseguenza.

### 1.4.4 **Accordo di programma concernente il paesaggio**

La bellezza e la varietà del paesaggio svizzero devono garantire anche in futuro un'elevata qualità della vita e dei luoghi. A tal fine occorre compiere ulteriori sforzi per conservare e continuare a sviluppare la qualità del paesaggio, poiché nonostante i miglioramenti puntuali e il minore consumo di superficie pro capite, il paesaggio rimane tuttora sotto pressione. Per questo motivo, conformemente alla legge federale del 1° luglio 1966<sup>8</sup> sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), i Cantoni vengono sostenuti nel loro compito di conservazione e valorizzazione delle qualità del paesaggio.

Lo sviluppo sostenibile del paesaggio costituisce un compito comune di Confederazione, Cantoni e Comuni. Occorrono pertanto un'azione congiunta coerente a tutti i livelli statali, un coordinamento delle politiche d'incidenza territoriale e un dialogo

<sup>7</sup> RS 721.100

<sup>8</sup> RS 451

intensivo. La Concezione «Paesaggio svizzero» (CPS)<sup>9</sup>, aggiornata nel 2020, getta le basi per una politica coerente del paesaggio: Confederazione, Cantoni e Comuni realizzano gli obiettivi ivi formulati nel quadro del loro potere discrezionale.

Oltre a promuovere la qualità del paesaggio, l'accordo di programma concernente il paesaggio permette anche di sostenere i parchi d'importanza nazionale e i siti del patrimonio naturale mondiale. In questo modo i Cantoni possono utilizzare gli strumenti per la qualità del paesaggio e per i paesaggi di particolare pregio su tutto il territorio, coordinarli al meglio e sfruttare le relative sinergie, impiegando in modo razionale i fondi per promuovere la qualità del paesaggio.

#### **1.4.5                    Accordo di programma concernente la protezione della natura**

In Svizzera la biodiversità è sotto pressione. Sebbene le misure di promozione diano i loro frutti a livello locale, la biodiversità continua a diminuire. Il 17 per cento di tutte le specie è «in pericolo d'estinzione» o «fortemente minacciato», mentre un altro 16 per cento è considerato «vulnerabile», con una popolazione diminuita del 30 per cento negli ultimi dieci anni. Negli ultimi decenni numerosi spazi vitali pregiati dal punto di vista ecologico si sono ridotti e appaiono meno interconnessi. Le misure di promozione finora attuate hanno senz'altro consentito di ottenere alcuni successi, che però non sono sufficienti. Per poter continuare a garantire i servizi ecosistemici, è necessario investire in una diversità biologica ricca.

L'accordo di programma concernente la protezione della natura fornisce un contributo significativo alla promozione della biodiversità. Conformemente alla LPN e in linea con la Strategia Biodiversità Svizzera nonché con il relativo piano d'azione del 6 settembre 2017<sup>10</sup>, i Cantoni puntano a consolidare la funzionalità dell'infrastruttura ecologica, a valorizzare in termini qualitativi i biotopi, a promuovere le specie e gli spazi vitali prioritari a livello nazionale e la loro interconnessione, nonché a promuovere la natura negli insediamenti. Per migliorare la qualità dei biotopi d'importanza nazionale e per attuare rapidamente i provvedimenti di risanamento e di valorizzazione come pure le misure di promozione specifiche per le specie prioritarie a livello nazionale, il Consiglio federale ha stanziato ulteriori mezzi finanziari a partire dal 2017 in aggiunta agli sforzi già in atto di Confederazione e Cantoni, che questi ultimi provvederanno a integrare. L'attuazione con i Cantoni ha avuto successo; le misure devono proseguire ed essere ulteriormente sviluppate.

Il 4 marzo 2022 il Consiglio federale ha adottato il messaggio sul controprogetto indiretto all'Iniziativa biodiversità. Quest'ultima prevedeva un aumento annuale pari a 96 milioni di franchi, scaglionato a partire dal 2025, dei mezzi finanziari per gli accordi di programmi destinati alla biodiversità. Nel corso dei dibattimenti, il Parlamento ha respinto la proposta di opporre all'iniziativa un controprogetto indiretto.

<sup>9</sup> [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Temi > Paesaggio > Informazioni per gli specialisti > Politica del paesaggio > Concezione «Paesaggio svizzero» (CPS).

<sup>10</sup> [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Temi > Biodiversità > Informazioni per gli specialisti > Politica della biodiversità > Piano d'azione Strategia Biodiversità Svizzera.

#### **1.4.6                    Accordo di programma concernente le rivitalizzazioni**

La legge federale del 24 gennaio 1991<sup>11</sup> sulla protezione delle acque (LPAC) e la relativa ordinanza del 28 ottobre 1998<sup>12</sup> (OPAc) mirano a preservare e a utilizzare in modo sostenibile le acque superficiali e sotterranee come base della vita di uomini, animali e piante. A seguito della revisione del 2011, i Cantoni sono obbligati a rivitalizzare i corsi d'acqua e le rive lacustri fortemente arginati e corretti, in modo da riportarli a uno stato prossimo a quello naturale. L'obiettivo è ripristinare entro il 2090 circa un quarto delle acque artificiali, pari a circa 4000 chilometri. Il cambiamento climatico come pure le specie animali e vegetali esotiche aumentano sempre più la pressione sugli ambienti acquatici. Poiché le acque prossime allo stato naturale sono più resistenti, le rivitalizzazioni sono fondamentali per arrestare la perdita di biodiversità nei corpi idrici e lungo le loro rive. Le acque prossime allo stato naturale hanno anche una funzione ricreativa.

#### **1.4.7                    Accordo di programma concernente la protezione contro il rumore e l'isolamento acustico**

La legge del 7 ottobre 1983<sup>13</sup> sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) esige che la popolazione sia protetta dagli effetti dannosi o molesti del rumore, che devono essere limitati tempestivamente (principio di prevenzione). Le misure che prevengono o riducono il rumore alla fonte devono essere attuate in via prioritaria, e solo se questo non è possibile devono essere adottate misure in corrispondenza della propagazione (pareti antirumore) o del luogo di impatto (finestre insonorizzate). La lotta contro il rumore alla fonte rimane una priorità anche per il periodo programmatico 2025–2028 e sarà rafforzata.

### **1.5                      Altri crediti d'impegno**

#### **1.5.1                    Credito d'impegno per gli impianti di depurazione delle acque di scarico**

I residui di prodotti chimici organici, quali medicinali, prodotti per la pulizia o pesticidi presenti nei nostri corsi e specchi d'acqua possono avere ripercussioni sugli organismi acquatici e sulle risorse di acqua potabile. La modifica della LPAC entrata in vigore nel 2016 prescrive di ridurre l'impatto di tali microinquinanti. Allo scopo di ottenere tale riduzione, alcuni impianti di depurazione delle acque di scarico (IDA) vengono potenziati con una fase di depurazione supplementare.

Per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce nelle acque di scarico, la LPAC prevede un finanziamento conforme al principio di causalità. A tal fine, tutti gli IDA

<sup>11</sup> RS 814.20

<sup>12</sup> RS 814.201

<sup>13</sup> RS 814.01

della Svizzera sono soggetti a una tassa a destinazione vincolata applicata per ogni abitante allacciato, i cui proventi confluiscono nel finanziamento speciale «Tassa sulle acque di scarico», utilizzato per cofinanziare il potenziamento di IDA selezionati volto a ridurre l'immissione di microinquinanti nelle acque. Con i proventi derivanti da questa tassa, la Confederazione partecipa nella misura del 75 per cento alla costruzione e all'acquisto di impianti e installazioni per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce negli IDA. I fondi sono gestiti tramite un credito d'impegno separato. Il finanziamento del potenziamento degli IDA non incide sul bilancio della Confederazione.

### **1.5.2 Credito d'impegno per il risanamento dei deflussi residuali**

Le prescrizioni legali per il calcolo di deflussi residuali adeguati sono in vigore dal 1992 nella LPac e nell'OPac. Nel caso in cui vengano costruite centrali idroelettriche nuove o venga rinnovata l'autorizzazione di utilizzazione di centrali esistenti, il Cantone fissa l'entità dei deflussi residuali secondo tali prescrizioni. Per le centrali idroelettriche autorizzate prima del 1992 sono in vigore requisiti meno severi fino alla scadenza della suddetta autorizzazione, che in genere ha una durata di 80 anni. Per queste centrali i deflussi residuali rilasciati devono essere economicamente sostenibili.

Se per interessi pubblici preponderanti le autorità ordinano deflussi residuali più elevati (ad es. se sono interessati paesaggi o biotopi inclusi in un inventario nazionale o cantonale), il gestore della centrale idroelettrica ottiene un risarcimento. I mezzi finanziari corrispondenti sono gestiti tramite un credito d'impegno separato per il risanamento dei deflussi residuali. La Confederazione finanzia al massimo il 65 per cento di questi contributi.

## **1.6 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto è annunciato nel messaggio del 24 gennaio 2024<sup>14</sup> sul programma di legislatura 2023–2027 e nel decreto federale sul programma di legislatura 2023–2027<sup>15</sup>. Il progetto è funzionale agli obiettivi 21 («La Svizzera persegue una politica ambientale e climatica efficace a livello nazionale e internazionale, si adopera a favore della conservazione della biodiversità e attua i suoi impegni a protezione di questi settori») e 22 («La Svizzera rafforza le misure volte ad affrontare il cambiamento climatico, in particolare al fine di proteggere la popolazione e le infrastrutture critiche») del programma di legislatura 2023–2027. Le decisioni finanziarie pluriennali di portata rilevante sono in linea con il piano finanziario di legislatura, conformemente all'articolo 5 capoverso 5 dell'ordinanza del 5 aprile 2006<sup>16</sup> sulle finanze della Confederazione (OFC).

<sup>14</sup> FF 2024 525

<sup>15</sup> FF 2024 526

<sup>16</sup> RS 611.01

Le strategie più importanti della Confederazione, la cui realizzazione deve essere promossa con i crediti d'impegno richiesti, sono:

- Strategia Biodiversità Svizzera (SBS);
- Concezione «Paesaggio svizzero» (CPS 2020);
- Sanità 2030;
- Politica forestale 2020 e obiettivi e misure 2021–2024;
- Strategia 2018 «Gestione dei rischi legati ai pericoli naturali», Piattaforma nazionale «Pericoli naturali» PLANAT;
- Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030 (SSS 2030).

## **2 Tenore del decreto di finanziamento**

### **2.1 Proposta all'Assemblea federale**

Per il periodo 2025–2028 è richiesto lo stanziamento dei crediti d'impegno seguenti nel settore ambientale per un totale di 2,207 miliardi di franchi:

- a. Animali selvatici e caccia: 32 milioni di franchi;
- b. Foresta: 451 milioni di franchi;
- c. Protezione contro i pericoli naturali: 153 milioni di franchi;
- d. Natura e paesaggio: 384 milioni di franchi;
- e. Protezione contro le piene: 481 milioni di franchi;
- f. Rivitalizzazione: 146 milioni di franchi;
- g. Protezione contro l'inquinamento fonico: 102 milioni di franchi;
- h. Impianti di depurazione delle acque di scarico: 450 milioni di franchi;
- i. Risanamento dei deflussi residuali: 8 milioni di franchi.

### **2.2 Descrizione del progetto e commento ai singoli settori**

All'inizio di marzo 2023 il Consiglio federale ha adottato i parametri finanziari per i messaggi concernenti le decisioni finanziarie pluriennali (limiti di spesa, crediti d'impegno) di portata rilevante. Attraverso questi decreti di finanziamento vengono gestiti circa un quarto delle uscite federali e quasi due terzi delle uscite con un debole grado di vincolo. Per i settori animali selvatici e caccia, foresta, protezione contro i pericoli naturali, natura e paesaggio, protezione contro le piene, rivitalizzazione e protezione contro l'inquinamento fonico, il Consiglio federale ha previsto una crescita annuale media dello 0,6 per cento. La crescita relativamente contenuta è riconducibile ai fondi supplementari per le foreste, pari a 25 milioni di franchi, messi a disposizione fino a fine 2024. Inoltre, il Parlamento ha deciso di rinunciare a opporre all'Iniziativa biodiversità un controprogetto indiretto. Su questa base, per il periodo 2025–2028 vengono

richiesti in totale crediti d'impegno per 1,749 miliardi di franchi, a cui si aggiungono uscite per 64 milioni di franchi che non vengono gestite attraverso i crediti d'impegno. Ciò corrisponde a circa 453 milioni di franchi all'anno.

I fondi richiesti per gli impianti di depurazione delle acque di scarico ammontano a 450 milioni di franchi. I crediti annuali a preventivo ammontano a 80 milioni di franchi. Il credito d'impegno per i progetti pluriennali di risanamento dei deflussi residuali ammonterà a 2 milioni di franchi annui a partire dal 2025 e sarà quindi ridotto di 1 milione all'anno. In questo numero si illustrano in dettaglio le singole componenti e gli importi dei crediti d'impegno. I crediti d'impegno vengono richiesti per un periodo di quattro anni e i primi pagamenti sono previsti per il 2025. Attraverso i crediti d'impegno destinati agli accordi di programma nel settore ambientale, da un lato si versano fondi ai Cantoni sulla base di tali accordi e, dall'altro, si concedono anche sussidi mediante decisione formale quando occorre finanziare singoli progetti urgenti, complessi, di vasta portata o intercantonali, che richiedono una valutazione della Confederazione nel caso concreto. Nei singoli settori ambientali in cui viene concluso un accordo di programma con i Cantoni o vengono decisi singoli progetti più ampi sussistono anche le basi legali per i sussidi che vengono concessi nel corso dell'anno senza impegni pluriennali. Dal momento che non fanno parte degli accordi di programma e che non si tratta di impegni superiori a un anno, questi sussidi non confluiscono nel calcolo dei crediti d'impegno. Tuttavia, anche i sussidi vengono erogati nei limiti dei crediti a preventivo stanziati nel quadro del processo di preventivazione nel settore ambientale.

### **2.2.1                   Animali selvatici e caccia**

#### *Situazione attuale*

Con una parte dei fondi del credito «Animali selvatici, caccia e pesca» (A231.0323), sulla base di accordi di programma la Confederazione concede contributi per le spese di vigilanza di guardacaccia e sorveglianti statali nelle riserve per gli uccelli acquatici e di passo come pure nelle bandite federali di caccia. I fondi versati annualmente ammontano a circa 3 milioni di franchi. In media coprono il 50 per cento delle spese cantonali. Con questo credito d'impegno non si finanziano singoli progetti.

Il credito d'impegno non comprende ulteriori fondi pari a poco più di 4 milioni di franchi all'anno con i quali la Confederazione copre i danni causati dalle specie protette lince, lupo, orso, sciacallo dorato, castoro, lontra e aquila reale nonché i costi per le misure di prevenzione dei danni causati da dette specie, in particolare per la protezione del bestiame nelle zone in cui sono presenti grandi predatori. Vengono finanziate anche misure di sorveglianza dei mammiferi e degli uccelli selvatici e dei loro spazi vitali, misure di protezione, di monitoraggio e di promozione di specie e ambienti prioritari a livello nazionale nonché misure di informazione della popolazione.

#### *Modifiche previste per il periodo 2025–2028*

In linea di principio il programma attuale rimarrà invariato ma, a seguito della recente revisione della LCP, tramite gli accordi di programma si potranno finanziare tre nuove voci: aiuti finanziari ai Cantoni per la vigilanza e l'attuazione di misure di gestione

del lupo, aiuti finanziari per misure di conservazione delle specie e degli spazi vitali nelle bandite di caccia e nelle riserve per gli uccelli a livello nazionale e cantonale nonché indennità globali per provvedimenti volti ad assicurare la funzionalità dei corridoi faunistici di importanza interregionale. Il credito d'impegno quadriennale 2025–2028 richiesto a tal fine ammonta a 32 milioni di franchi; l'aumento di 20 milioni è dovuto alla revisione della LCP.

Si prevede che, a partire dall'entrata in vigore della revisione della LCP e dell'OCP, presumibilmente il 1° dicembre 2023 e il 1° febbraio 2025, i Cantoni riceveranno aiuti finanziari per misure di prevenzione dei danni nonché indennità per i danni alle infrastrutture causati dal castoro. A tale scopo si prevedono fondi pari a 1 milione di franchi all'anno. Poiché in questo contesto non si tratta di impegni superiori a un anno, i relativi fondi non sono considerati nel credito d'impegno. Questi aiuti possono essere finanziati senza aumenti dei fondi. Dal 2024 i fondi per la pesca, pari a 0,54 milioni di franchi all'anno, verranno trasferiti nel credito «Acque» senza incidenza sul bilancio della Confederazione.

#### *Credito A231.0323 Animali selvatici e caccia*

In mio. fr.	2024	2025	2026	2027	2028
Pianificazione precedente (inclusa la pesca)	8,0	8,0	8,1	8,2	8,2
Variazione	-0,7	9,2	9,2	9,2	9,2
Nuova pianificazione	7,3	17,0	17,0	17,0	17,0
Di cui gestiti tramite credito d'impegno	3,0	8,0	8,0	8,0	8,0

**Credito d'impegno richiesto per il periodo 2025–2028: fr. 32 mio.**

## **2.2.2 Foresta**

### *Situazione attuale*

La gran parte dei fondi stanziati nell'ambito del credito «Foresta» (A231.0327) è versata ai Cantoni tramite accordi di programma. Conformemente alla LFo, tali mezzi vengono utilizzati nell'accordo di programma concernente il bosco per i tre programmi parziali «Bosco di protezione» (ca. fr. 73 mio. all'anno, compresi singoli progetti), «Gestione del bosco» (ca. fr. 21 mio. all'anno) e «Biodiversità nel bosco» (ca. fr. 19 mio. all'anno). In questo modo, la maggior parte dei progetti pluriennali sono gestiti attraverso lo strumento degli accordi di programma.

Con un contributo forfettario per ettaro di bosco di protezione trattato, il programma parziale «Bosco di protezione» è facilmente attuabile. L'aiuto all'esecuzione «Continuità nel bosco di protezione e controllo dell'efficacia» (NaiS) rappresenta un indicatore di qualità adeguato e chiaramente definito. Fanno parte del programma parziale «Bosco di protezione» anche l'infrastruttura necessaria per la cura del bosco di protezione e, ove una funzione del bosco sia seriamente compromessa, le misure di prevenzione e di riparazione dei danni nel bosco di protezione, nel resto del bosco e al di

fuori di esso. La maggior parte dei fondi del programma parziale è destinata al trattamento del bosco di protezione (comprese le misure di adattamento al cambiamento climatico). Il contributo di base per ettaro di bosco di protezione trattato è pari a 5000 franchi. La garanzia dell'infrastruttura e la protezione del bosco sono sostenute con contributi globali basati sul 40 per cento dei costi netti.

Il programma parziale «Gestione del bosco» contribuisce a migliorare le condizioni di gestione e a creare i relativi presupposti, indennizzando prestazioni nei seguenti ambiti: strutture e processi di gestione ottimali, allacciamento forestale al di fuori del bosco di protezione, basi di pianificazione forestale, cura del bosco giovane (al di fuori dei boschi di protezione e delle superfici per la biodiversità) e formazione pratica. A seconda dei singoli obiettivi, i contributi federali sono concessi sotto forma di partecipazione ai costi (fino al 40 %), contributo globale o forfettario o come contributo per superficie boschiva.

Nel programma parziale «Biodiversità nel bosco» vengono definiti come obiettivi la «Protezione a lungo termine di superfici boschive e alberi con particolare valore naturalistico» e la «Promozione di habitat e specie». I contributi federali vengono assegnati sulla base di indicatori di prestazione definiti (ad es. numero di ettari o numero di alberi) sotto forma di importo forfettario, per unità o come percentuale dei costi imputabili. Il cofinanziamento della Confederazione ammonta in media al 50 per cento delle spese cantonali.

I mezzi residui del credito «Foresta» (ca. fr. 5 mio. all'anno) vengono utilizzati al di fuori degli accordi di programma e sono previsti per l'attuazione della politica della risorsa legno (piano d'azione Legno), le analisi scientifiche e la consulenza per la difesa da organismi nocivi particolarmente pericolosi, le prestazioni fornite da associazioni per la conservazione del bosco e il Sostegno alla ricerca sulle foreste e il legno in Svizzera (FOLE-CH).

#### *Modifiche previste per il periodo 2025–2028*

Per il periodo programmatico 2025–2028 non sono previste modifiche sostanziali.

Nel periodo programmatico 2020–2024 l'attuazione della mozione Fässler 20.3745 Garantire una cura e un'utilizzazione sostenibili delle foreste<sup>17</sup> ha determinato lo stanziamento di ulteriori 25 milioni di franchi all'anno per quattro anni (2021–2024) a favore di misure di prevenzione e riparazione dei danni alla foresta; a partire dal 2025, dati i deficit strutturali nel bilancio della Confederazione e la crescita già superiore alla media delle uscite nel settore ambientale, questi fondi supplementari non saranno più disponibili. Il rapporto dell'UFAM in adempimento del postulato Fässler 23.3220 illustrerà come i Cantoni hanno ripartito i fondi tra i singoli strumenti. Data l'attuazione ancora in corso, non sarà possibile valutare definitivamente l'utilizzo effettivo dei fondi fino alla fine del 2024.

Nell'ambito della misura «4.2.4 Valutazione dell'efficacia dei sussidi federali» del piano d'azione Biodiversità, le spiegazioni destinate alle autorità competenti, in particolare ai Cantoni, sono state precisate nell'obiettivo programmatico 2 «Infrastruttura di allacciamento forestale al di fuori del bosco di protezione» (programma parziale

<sup>17</sup> [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > 20.3745.

«Gestione del bosco») del manuale «Accordi programmatici nel settore ambientale 2025–2028»<sup>18</sup>.

### *Credito A231.0327 Foresta*

In mio. fr.	2024	2025	2026	2027	2028
Pianificazione precedente (2024 incl. Mo. Fässler 20.3745)	145,0	121,0	121,0	122,0	123,0
Variazione	-3,0	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6
Nuova pianificazione	142,0	117,0	117,0	118,0	119,0
Di cui gestiti tramite credito d'impegno	138,0	112,0	112,0	113,0	114,0

**Credito d'impegno richiesto per il periodo 2025–2028: fr. 451 mio.**

## 2.2.3 Protezione contro i pericoli naturali

### *Situazione attuale*

Conformemente alla LFo, la Confederazione versa indennità per la costruzione, il ripristino e il risanamento di opere e impianti contro valanghe, caduta di massi, frane ecc. per la protezione di persone, insediamenti e vie di comunicazione. Vengono inoltre indennizzati l'allestimento di carte dei pericoli, l'approntamento di stazioni di misurazione nonché la creazione di sistemi d'allarme (comprese le previsioni e l'ottimizzazione dei sistemi di allerta e allarme).

I sussidi nell'ambito dei pericoli naturali gravitativi possono essere concessi globalmente mediante accordi di programma per le misure che non richiedono oneri particolari e singolarmente, mediante decisione formale, per i progetti particolarmente onerosi. Oltre la metà dei contributi federali viene attualmente concessa ai Cantoni sulla base di accordi di programma sotto forma di contributi globali o come percentuale dei costi imputabili (35–50 %; ca. fr. 21,6 mio. all'anno); il resto viene versato sotto forma di contributi ai costi di singoli progetti al di fuori dell'accordo di programma, ma sempre nell'ambito del credito d'impegno.

### *Modifiche previste per il periodo 2025–2028*

La LFo, modificata a seguito della revisione della legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua, entrerà in vigore presumibilmente il 1° giugno 2025. Il presente messaggio si basa sul disegno di legge del Consiglio federale<sup>19</sup>. Oltre alle misure di natura biologica e tecnica, ora devono essere interamente indennizzate anche le misure organizzative e di pianificazione. Poiché queste ultime sono molto più economi-

<sup>18</sup> [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Temi > Diritto > Informazioni per gli specialisti > Accordi programmatici nel settore ambientale > Manuale Accordi programmatici nel settore ambientale.

<sup>19</sup> FF 2023 859; [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > 23.030.

che rispetto alle costose opere di protezione e le integrazioni delle indennità sono relativamente contenute, nel complesso i contributi finanziari della Confederazione non aumenteranno a seguito dell'adeguamento normativo. Il modello di indennizzo e le aliquote della Confederazione rimarranno invariati.

Oltre all'ulteriore armonizzazione nell'ambito dell'attuazione dell'ordinanza del 30 novembre 1992<sup>20</sup> sulle foreste, anche per il quinto periodo programmatico (2025–2028) saranno prioritari il sostegno ai Cantoni per l'aggiornamento della documentazione di base sui pericoli, per l'elaborazione di basi di rischio e piani di impiego nonché il sostegno ai Cantoni per misure di pianificazione del territorio e per il rilevamento delle opere di protezione. Queste ultime costituiscono una parte importante delle infrastrutture di sicurezza svizzere. Nell'ambito dei singoli progetti disposti al di fuori dell'accordo di programma ma comunque gestiti mediante il credito d'impegno, è in fase di pianificazione il progetto relativo alla grossa frana di Brienz. Fatta eccezione per l'attuazione della riduzione trasversale, i fondi rimangono invariati.

#### *Credito A236.0122 Protezione contro i pericoli naturali*

In mio. fr.	2024	2025	2026	2027	2028
Pianificazione precedente	39,0	39,0	39,0	40,0	41,0
Variazione	-1,0	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
Nuova pianificazione	38,0	38,0	38,0	38,0	39,0
Di cui gestiti tramite credito d'impegno	38,0	38,0	38,0	38,0	39,0

**Credito d'impegno richiesto per il periodo 2025–2028: fr. 153 mio.**

## **2.2.4 Natura e paesaggio**

### *Situazione attuale*

Conformemente alla LPN, attraverso i contributi federali si sostiene l'attuazione da parte dei Cantoni sulla base di accordi di programma. I fondi sono suddivisi tra gli ambiti natura e paesaggio. Per quanto riguarda l'ambito della natura, l'attuazione consiste nel pianificare, mettere sotto protezione, valorizzare e conservare i biotopi d'importanza nazionale nonché altri biotopi degni di protezione. In questo contesto, vengono concessi agli agricoltori contributi per la gestione, che vengono coordinati con i pagamenti diretti all'agricoltura per prestazioni specifiche. Inoltre, vengono sostenute misure cantonali volte a promuovere la varietà delle specie e l'interconnessione degli spazi vitali. Nell'ambito del paesaggio, la Confederazione sostiene in particolare misure adottate dai Cantoni a favore dei paesaggi e dei monumenti naturali d'importanza nazionale, delle zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale e di altri paesaggi degni di protezione come pure misure per la promozione della biodiversità e della qualità del paesaggio negli insediamenti. La Confederazione promuove inoltre i parchi d'importanza nazionale e i quattro siti svizzeri del Patrimonio naturale mon-

<sup>20</sup> RS 921.01

diale dell'UNESCO. I Cantoni ricevono altresì aiuti finanziari per i loro compiti di monitoraggio, di formazione e di sensibilizzazione. La quota dei sussidi della Confederazione ammonta in entrambi gli ambiti a circa il 50 per cento.

Nel credito d'impegno non è compreso il sostegno a organizzazioni attive a livello nazionale per le proprie attività di interesse pubblico a favore della natura e del paesaggio. A tal fine, in virtù dell'articolo 14 LPN, ogni anno vengono stanziati 2 milioni di franchi del credito a preventivo destinato alla natura e al paesaggio.

#### *Modifiche previste per il periodo 2025–2028*

L'accorpamento dei settori di promozione Paesaggi meritevoli di protezione, Zone palustri, Parchi d'importanza nazionale e Patrimonio mondiale naturale nell'accordo di programma Paesaggio, avvenuto nel 2020, ha dato buoni risultati. Sono pertanto previste solo due modifiche di lieve entità: da un lato, viene rafforzata la compensazione ecologica negli agglomerati e negli insediamenti ai sensi degli articoli 18b capoverso 2 LPN e 15 capoverso 1 dell'ordinanza del 16 gennaio 1991<sup>21</sup> sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN); dall'altro lato, i Cantoni ricevono un sostegno per i loro compiti di consulenza e di sensibilizzazione conformemente all'articolo 14a capoverso 1 LPN.

In relazione al periodo 2020–2024, il programma Protezione della natura è stato completamente rielaborato. La sua semplificazione si è dimostrata valida nella collaborazione con i Cantoni. Il programma si concentra in particolare sulla pianificazione nonché sulla cura e il risanamento mirati di biotopi d'importanza nazionale, regionale e locale. Misure integrative migliorano lo stato di specie e ambienti minacciati di cui la Svizzera è responsabile a livello internazionale e rafforzano la funzionalità dell'infrastruttura ecologica (tra cui l'interconnessione degli spazi vitali).

#### *Credito A236.0123 Natura e paesaggio*

In mio. fr.	2024	2025	2026	2027	2028
Pianificazione precedente	100	137	157	179	195
Variazione	-2	-41	-60	-80	-95
Nuova pianificazione	97	96	97	99	100
Di cui gestiti tramite credito d'impegno	95	94	95	97	98

**Credito d'impegno richiesto per il periodo 2025–2028: fr. 384 mio.**

<sup>21</sup> RS 451.1

## 2.2.5 Protezione contro le piene

### *Situazione attuale*

Conformemente alla legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua, la Confederazione versa contributi per la protezione contro le piene. Le relative indennità sono utilizzate per l'esecuzione, il ripristino e la sostituzione di opere e installazioni di protezione contro i pericoli delle acque. Vengono inoltre indennizzati l'allestimento di documentazione sui pericoli e carte dei pericoli, l'approntamento di stazioni di misurazione nonché la creazione di sistemi d'allarme (comprese le previsioni e l'ottimizzazione dei sistemi di allerta e allarme). La partecipazione finanziaria della Confederazione ammonta al 35–50 per cento dei costi imputabili dei Cantoni. Nel caso di singoli progetti, le indennità della Confederazione possono ammontare al massimo al 65 per cento. Circa un terzo dei contributi federali viene concesso ai Cantoni sulla base di accordi di programma (a oggi ca. fr. 45 mio. all'anno) e due terzi per singoli progetti più onerosi (ca. fr. 90 mio. all'anno). Il singolo progetto più rilevante, ossia la terza correzione del Rodano (R3), è gestito attraverso crediti d'impegno propri, presentati separatamente al Parlamento. Ogni anno la Confederazione rileva presso i Cantoni i pagamenti previsti per i quattro anni successivi e, su questa base, aggiorna le sue previsioni.

### *Modifiche previste per il periodo 2025–2028 (senza R3 e Reno alpino)*

La revisione della legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua (LSCA) entrerà in vigore presumibilmente il 1° giugno 2025. Il presente messaggio si basa sul disegno di legge del Consiglio federale. L'intento è ora di indennizzare integralmente anche le misure organizzative e di pianificazione, oltre a quelle tecniche. Per ottimizzare il ciclo di vita delle opere di protezione è necessario indennizzare anche la manutenzione ordinaria, non solo quella periodica. Poiché le misure organizzative e di pianificazione sono molto più economiche rispetto a costose opere di protezione e le integrazioni delle indennità sono relativamente contenute, nel complesso i contributi finanziari della Confederazione non dovrebbero aumentare a seguito dell'adeguamento normativo. Il modello di indennizzo e le aliquote della Confederazione restano invariati.

Nel prossimo periodo i fondi per gli accordi di programma e i singoli progetti più onerosi nel settore della protezione contro le piene (esclusi R3 e Reno alpino) verranno limitati al livello del periodo precedente, vale a dire in media a 120 milioni all'anno oppure in totale a 481 milioni, di cui presumibilmente 200 milioni saranno destinati agli accordi di programma (in media fr. 50 mio. all'anno) e circa 280 milioni di franchi a singoli progetti (in media fr. 70 mio. all'anno).

Nell'ambito degli accordi di programma, rispetto al periodo precedente si prevede un leggero aumento delle uscite, che verrà compensato nei singoli progetti. Nel credito d'impegno richiesto sono compresi impegni per circa 50 milioni di franchi per il completamento di progetti di protezione contro le piene per cui è già stata disposta una prima fase di finanziamento nel periodo 2020–2024.

Insieme alla terza correzione del Rodano (R3), anche la protezione contro le piene riguardante il Reno alpino è un progetto di vasta portata. Essendo attuato al confine svizzero in collaborazione con l'Austria, deve essere regolamentato separatamente da un apposito trattato. Per il progetto Reno alpino sarà richiesto al Parlamento un credito

d'impegno distinto mediante un messaggio separato, analogamente alla terza correzione del Rodano.

Nei prossimi quattro anni i fondi nel credito di pagamento protezione contro le piene aumenteranno in media del 2,4 per cento all'anno. Questo aumento dei fondi compreso tra i 26 e i 30 milioni di franchi all'anno è disponibile grazie alla limitazione dei fondi per gli accordi di programma e per i singoli progetti più ampi (esclusi la correzione del Rodano e il Reno alpino). Un eventuale fabbisogno supplementare ulteriore verrà richiesto al Parlamento con i preventivi annuali in base all'avanzamento dei lavori. I fondi per il Reno alpino verranno pianificati non appena saranno disponibili il messaggio concernente il trattato internazionale e una pianificazione più precisa.

#### *Credito A236.0124 Protezione contro le piene*

In mio. fr.	2024	2025	2026	2027	2028
Pianificazione precedente	141	151	152	153	154
Variazione	-3	-5	-5	-3	16
Nuova pianificazione	138	146	147	150	170
Di cui gestiti tramite credito d'impegno (senza R3 e Reno alpino = crediti d'impegno separati)	122	120	120	120	121

**Credito d'impegno richiesto per il periodo 2025–2028: fr. 481 mio.**

## **2.2.6 Rivitalizzazione**

### *Situazione attuale*

Conformemente alla LPac (art. 62b cpv. 1), la Confederazione accorda contributi per la pianificazione e l'attuazione di misure di rivitalizzazione delle acque. L'importo dei contributi globali dipende dall'efficacia e dall'importanza delle misure di rivitalizzazione. Il contributo della Confederazione ai Cantoni ammonta al 35–80 per cento dei costi imputabili. Vengono sostenuti il rilevamento dell'ecomorfologia di acque ferme e corsi d'acqua, la pianificazione strategica delle rivitalizzazioni, la quota di rivitalizzazione nelle pianificazioni di bacini idrografici, la pianificazione e l'attuazione di misure di rivitalizzazione nonché i relativi controlli dell'efficacia.

In genere le indennità sono concesse nell'ambito di accordi di programma (attualmente ca. fr. 25 mio. all'anno); tuttavia, progetti particolarmente onerosi possono essere finanziati singolarmente mediante decisione formale. Anche la partecipazione ai costi per singoli progetti rientra nella presente domanda di credito d'impegno.

### *Modifiche previste per il periodo 2025–2028*

Dall'avvio del programma, nel 2012, l'attuazione dei progetti di rivitalizzazione ha subito un'accelerazione; una tendenza, questa, che sta proseguendo. Poiché sempre più spesso in questo ambito le finanze federali disponibili non sono sufficienti, a par-

tire dal 2024 il credito «Rivitalizzazione» sarà incrementato di circa 1,5 milioni di franchi all'anno e compensato nel credito «Acque».

#### *Credito A236.0126 Rivitalizzazione*

In mio. fr.	2024	2025	2026	2027	2028
Pianificazione precedente	35,0	35,0	35,0	36,0	36,0
Variazione	1,0	0,6	0,6	0,6	0,6
Nuova pianificazione	36,0	36,0	36,0	37,0	37,0
Di cui gestiti tramite credito d'impegno	36,0	36,0	36,0	37,0	37,0

**Credito d'impegno richiesto per il periodo 2025–2028: fr. 146 mio.**

### **2.2.7 Protezione contro l'inquinamento fonico**

#### *Situazione attuale*

Il traffico stradale è la principale fonte di inquinamento fonico in Svizzera. Circa un milione di persone, ossia una su sette, è esposta a rumori dannosi o molesti generati dal traffico. Si tratta principalmente di persone che abitano in edifici situati in città o negli agglomerati. A conferma di ciò, risulta che il 90 per cento delle persone esposte al rumore del traffico stradale vive in aree urbane.

La concessione di sussidi federali per il risanamento e provvedimenti di isolamento acustico si basa sulla LPAmb e sull'ordinanza del 15 dicembre 1986<sup>22</sup> contro l'inquinamento fonico (OIF).

Il 12 maggio 2021 il Consiglio federale ha modificato l'OIF<sup>23</sup>. Questa revisione fa seguito al piano nazionale di misure volte a ridurre l'inquinamento fonico e adempie la mozione Hêche 19.3237 Ridurre ulteriormente l'inquinamento fonico delle strade per proteggere le persone esposte<sup>24</sup>. Garantisce inoltre il proseguimento della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni e definisce la protezione delle persone contro l'inquinamento fonico come un compito permanente. Il Consiglio federale ha messo a disposizione un credito pari a 26 milioni di franchi all'anno per il biennio 2023–2024 al fine di sostenere i Cantoni e i Comuni nell'ambito della protezione contro l'inquinamento fonico.

#### *Modifiche previste per il periodo 2025–2028*

Negli accordi di programma, per il periodo 2025–2028 sono previsti ogni anno quasi 26 milioni di franchi a favore della protezione contro l'inquinamento fonico. Il credito d'impegno per il periodo 2025–2028 ammonta quindi a 102 milioni di franchi.

<sup>22</sup> RS 814.41

<sup>23</sup> RU 2021 293

<sup>24</sup> [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > 19.3237.

I sussidi sono destinati a misure contro il rumore sull'infrastruttura stradale. Tali misure sono definite sotto forma di progetti tecnici. I sussidi coprono tuttavia solo una parte dei costi di queste misure (in media il 20 %). La quota più elevata rimarrà anche in futuro a carico di Cantoni e Comuni. Il limite di investimento dei Cantoni è determinato principalmente dalla capacità annuale di ciascun Cantone di realizzare i propri progetti. Le risorse cantonali massime che i Cantoni possono destinare ogni anno ai progetti di lotta contro il rumore generato dal traffico stradale rappresentano quindi il limite superiore del fabbisogno di contributi federali da parte dei Cantoni. Il limite inferiore è determinato dall'esigenza di non rallentare il ritmo di lavoro attuale dei Cantoni nell'ambito del risanamento fonico delle strade e della protezione della salute dei residenti.

L'accento è posto sulle misure alla fonte, come le pavimentazioni stradali fonoassorbenti o la riduzione della velocità. A partire dal 2025, i contributi finanziari volti a promuovere misure alla fonte più mirate saranno versati conformemente alla modifica del 12 maggio 2021 dell'OIF.

#### *Credito A236.0125 Protezione contro l'inquinamento fonico*

In mio. fr.	2024	2025	2026	2027	2028
Pianificazione precedente	26,0	26,0	26,0	27,0	27,0
Variazione	-0,5	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Nuova pianificazione	25,5	25,0	25,0	26,0	26,0
Di cui gestiti tramite credito d'impegno	25,5	25,0	25,0	26,0	26,0

#### **Credito d'impegno richiesto per il periodo 2025–2028: fr. 102 mio.**

### **2.2.8 Altri crediti d'impegno al di fuori degli accordi di programma**

#### **Credito d'impegno per gli impianti di depurazione delle acque di scarico 2025–2028**

##### *Situazione attuale*

Dal 2016 è in vigore la nuova LPac, la quale prevede che il finanziamento dell'eliminazione delle sostanze organiche in tracce nelle acque di scarico avvenga conformemente al principio di causalità. A tal fine, tutti gli IDA della Svizzera sono soggetti a una tassa a destinazione vincolata pari a nove franchi annui per ogni abitante allacciato, riscossa per il finanziamento speciale della tassa sulle acque di scarico attraverso il relativo credito E110.0100. Questa tassa serve a cofinanziare a sua volta il potenziamento di IDA selezionati, così da ridurre l'immissione di microinquinanti nelle acque. Con le entrate derivanti da questa tassa, la Confederazione partecipa nella misura del 75 per cento alla costruzione e all'acquisto di impianti, installazioni e apparecchiature per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce negli IDA. Il fi-

nanziamento del potenziamento degli IDA non incide sul bilancio della Confederazione.

Ad oggi i crediti d'impegno 2016–2019 e 2020–2024 hanno permesso di risanare e mettere in esercizio 21 IDA nonché di avviare la costruzione di 23 IDA. Il credito d'impegno 2020–2024 verrà esaurito entro la fine del 2024.

#### *Modifiche previste per il periodo 2025–2028*

Nel periodo 2025–2028 sono previsti molti più progetti rispetto al periodo precedente: i Cantoni prevedono circa 50 progetti di potenziamento, tra cui vari progetti di più ampio respiro come ad esempio quelli concernenti gli IDA di Winterthur, Birs, Rammen e Worblental. Per l'attuazione dei progetti pianificati, per il periodo 2025–2028 è richiesto un credito d'impegno di 450 milioni di franchi, un importo nettamente superiore a quello del periodo precedente (300 mio.).

Per poter onorare gli impegni, nettamente superiori rispetto al periodo precedente, nel preventivo 2024 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2025–2027 il Consiglio federale ha previsto un fabbisogno finanziario annuale di 80 milioni di franchi. Ciò corrisponde a un fabbisogno supplementare annuale di 20,5 milioni di franchi rispetto alla pianificazione precedente. Dal momento che una parte dei progetti verrà ultimata soltanto dopo il 2028, non tutti gli impegni verranno onorati nel periodo 2025–2028. L'importo restante verrà saldato nel periodo successivo.

I fondi necessari per il finanziamento sono già stati accantonati; verranno stanziati attraverso il finanziamento speciale a destinazione vincolata «Tassa sulle acque di scarico» che figura nel capitale di terzi della Confederazione. Pertanto, il fabbisogno supplementare non fa aumentare i deficit strutturali della Confederazione durante gli anni del piano finanziario. A fine 2022, il saldo del finanziamento speciale a destinazione vincolata «Tassa sulle acque di scarico» ammontava a 300 milioni di franchi; all'inizio del 2029 ammonterà presumibilmente a circa 190 milioni di franchi. Le uscite tra il 2029 e il 2040 saranno presumibilmente pari a circa 500 milioni di franchi, mentre le entrate a circa 310 milioni. Sulla base delle conoscenze attuali, le entrate totali saranno sufficienti a coprire tutte le uscite previste.

#### *Credito A236.0102 Impianti di depurazione delle acque di scarico*

In mio. fr.	2024	2025	2026	2027	2028
Pianificazione precedente	59,5	59,5	59,5	59,5	59,5
Variazione	0,0	20,5	20,5	20,5	20,5
Nuova pianificazione	59,5	80,0	80,0	80,0	80,0

**Credito d'impegno richiesto per il periodo 2025–2028: fr. 450 mio.**

## Credito d'impegno per il risanamento dei deflussi residuali 2025–2028

### *Situazione attuale*

La Confederazione accorda indennità per il risanamento dei deflussi residuali (art. 80 LPAc). Vengono risanati corsi d'acqua sensibilmente influenzati da prelievi e che attraversano paesaggi o biotopi inclusi in un inventario nazionale o cantonale. Dall'introduzione della normativa, nel 1991, i mezzi necessari per questo compito di recente istituzione sono stati esigui. I fondi corrispondenti sono messi a disposizione attraverso il credito d'impegno per il risanamento dei deflussi residuali, che fa parte del credito «Acque».

Attraverso il credito «Acque», la Confederazione concede anche sussidi per studi di base, in particolare per lo sviluppo di impianti e processi destinati a migliorare lo stato della tecnica nell'interesse generale della protezione delle acque. La Confederazione versa inoltre indennità ai Cantoni per determinare le cause della qualità insufficiente di corsi d'acqua importanti in vista della definizione di misure di risanamento. Per quest'ultimo scopo ogni anno sono messi a disposizione circa 2 milioni di franchi.

### *Modifiche previste per il periodo 2025–2028*

Per il risanamento dei deflussi residuali, nel periodo 2025–2028 è previsto un credito d'impegno di 8 milioni di franchi. Questi fondi sono destinati in particolare all'assegnazione per il Cantone Ticino, che ha deciso di risanare i deflussi residuali di diversi corsi d'acqua in zone golenali d'importanza nazionale. L'impegno, originariamente previsto per il periodo 2020–2024, è stato posticipato al periodo 2025–2028 a seguito di una procedura di ricorso contro la decisione di risanamento del Cantone. Non sono previste ulteriori assegnazioni rilevanti a favore di altri Cantoni.

Per motivi organizzativi, a partire dal 2024 i sussidi per le attività nel settore delle acque e della pesca saranno concessi tramite il credito «Acque». Il relativo importo annuale, pari a poco più di 0,5 milioni di franchi, viene trasferito dal credito «Animali selvatici e caccia» al credito «Acque». Questi mezzi finanziari non fanno parte del credito d'impegno richiesto.

Nel credito «Acque» viene inoltre compensato l'aumento pari a circa 1,5 milioni di franchi annui del credito «Rivitalizzazione» (v. n. 2.2.6).

### *Credito A231.0326 Acque*

In mio. fr.	2024	2025	2026	2027	2028
Pianificazione precedente	5,3	5,4	5,4	5,5	5,5
Variazione	-1,3	-1,3	-1,2	-1,2	-1,2
Nuova pianificazione	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Di cui gestiti tramite credito d'impegno	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

**Credito d'impegno richiesto per il periodo 2025–2028: fr. 8 mio.**

## 2.3 Stime del rincaro

Le stime del rincaro alla base dei crediti d'impegno vengono determinate nel decreto federale (art. 3) e illustrate qui di seguito. Le stime si basano sull'indice nazionale dei prezzi al consumo del dicembre 2023, pari a 106,2 punti (dicembre 2020: 100 punti). I crediti a preventivo annuali vengono adeguati di volta in volta alle stime sul rincaro aggiornate. Le stime del rincaro previste sono le seguenti:

- 2025: +1,2 per cento;
- 2026: +1,0 per cento;
- 2027: +1,0 per cento;
- 2028: +1,0 per cento.

## 3 Ripercussioni

### 3.1 Ripercussioni per la Confederazione

#### 3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Le ripercussioni finanziarie per la Confederazione illustrate nel presente numero derivano dalle modifiche previste per il periodo 2025–2028 e indicate al numero 2.

I fondi necessari per il finanziamento dei crediti d'impegno richiesti sono stati pianificati nel preventivo 2024 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2025–2027, adottato dal Consiglio federale il 28 giugno 2023, e tengono conto anche della riduzione trasversale prevista dal Consiglio federale.

Durante il periodo programmatico 2025–2028, è probabile che nel settore della protezione contro le piene rientrano anche le spese per i grandi progetti relativi alla terza correzione del Rodano (R3) e al Reno alpino. Poiché questi grandi progetti sono gestiti con crediti d'impegno separati, non sono compresi nei presenti crediti d'impegno 2025–2028.

#### *Panoramica generale dei crediti d'impegno*

In mio. fr.	2025	2026	2027	2028	Totale
– Animali selvatici e caccia	8	8	8	8	32
– Foresta	112	112	113	114	451
– Protezione contro i pericoli naturali	38	38	38	39	153
– Natura e paesaggio	94	95	97	98	384
– Protezione contro le piene	120	120	120	121	481
– Rivitalizzazione	36	36	37	37	146
– Protezione contro l'inquinamento fonico	25	25	26	26	102

In mio. fr.	2025	2026	2027	2028	Totale
– Impianti di depurazione delle acque di scarico	80	80	80	80	450
– Risanamento dei deflussi residuali	2	2	2	2	8
<b>Totale dei crediti d'impegno richiesti per il periodo 2025–2028</b>					<b>2 207</b>

### 3.1.2 Riperussioni sull'effettivo del personale

I crediti d'impegno richiesti per il periodo 2025–2028 non hanno riperussioni sull'effettivo del personale. Tutti i compiti possono essere svolti con le risorse umane attualmente disponibili.

### 3.2 Riperussioni per i Cantoni

La Confederazione può impegnarsi nei confronti dei Cantoni nella misura dei crediti d'impegno concessi. Attraverso questi crediti, essa versa contributi finanziari per il raggiungimento degli obiettivi ambientali che ha precedentemente negoziato nell'ambito degli accordi di programma. I fondi federali sono costituiti da un lato da aiuti finanziari per l'adempimento di compiti scelti dal beneficiario stesso (Cantone), determinati nell'ambito dei negoziati tra Confederazione e Cantoni. Dall'altro lato, i contributi finanziari della Confederazione servono a compensare gli oneri sostenuti dai Cantoni per l'adempimento dei compiti prescritti dal diritto federale. La quota di finanziamento dei Cantoni varia in base al settore ed è compresa tra il 20 e l'80 per cento dei costi di una misura. Nel 2025 lo strumento degli accordi di programma nel settore ambientale entrerà nel suo quinto periodo programmatico. Il sistema ha continuato a essere sviluppato dalla Confederazione insieme ai Cantoni e le lacune sono state colmate. Nel frattempo, i processi si sono consolidati, per cui si presume che i crediti d'impegno richiesti per il periodo 2025–2028 non comportino, per i Cantoni, oneri supplementari in termini di personale. Sul piano finanziario, i Cantoni hanno un potere discrezionale, dal momento che nell'ambito degli accordi di programma possono in parte decidere autonomamente quali prestazioni fornire e in che misura, a seconda delle risorse finanziarie e umane di cui dispongono durante il periodo programmatico.

La quota media approssimativa a carico della Confederazione e dei Cantoni per il finanziamento dei costi di una misura nel quadro dei crediti d'impegno destinati agli accordi di programma nei singoli settori è la seguente:

Programma	Quota della Confederazione	Quota del Cantone
Animali selvatici e caccia	50 %	50 %
Foresta	40–50 %	50–60 %
Protezione contro i pericoli naturali	40 %	60 %

Programma	Quota della Confederazione	Quota del Cantone
Natura e paesaggio	50 %	50 %
Protezione contro le piene	40 %	60 %
Rivitalizzazione	50–60 %	40–50 %
Protezione contro l'inquinamento fonico	20 %	80 %

### 3.3 Ripercussioni sull'economia

Tutte le regioni della Svizzera possono beneficiare delle misure adottate nel settore ambientale, sia dal punto di vista ecologico che economico. Attraverso gli accordi di programma sarà attuato un gran numero di progetti federali e cantonali di politica ambientale. A livello locale, tale attuazione genera occupazione e aumenta la creazione di valore aggiunto in numerosi settori, ad esempio nell'edilizia. In questo modo si rafforza il commercio locale e, grazie ai lavori annuali, migliorano anche le prospettive future delle aziende incaricate. Nel momento in cui viene speso, il reddito generato crea a sua volta valore aggiunto e occupazione. Associando l'entità dei contributi federali anche all'efficacia delle misure messe in atto dai Cantoni, si promuovono inoltre modelli gestionali innovativi e progresso tecnologico che, di nuovo, incrementano la creazione di valore aggiunto e l'occupazione. Da ultimo, i progetti influenzano positivamente i servizi ecosistemici locali, essenziali per le attività economiche che ne derivano.

### 3.4 Ripercussioni sulla società e sull'ambiente

I crediti d'impegno richiesti per il periodo 2025–2028 sono destinati a far sì che la Confederazione cofinanzi le misure di protezione dell'ambiente messe in atto dai Cantoni nell'ambito dei compiti in comune. I fondi vengono quindi utilizzati per raggiungere gli obiettivi di politica ambientale. Oltre all'ambiente, anche diversi settori della società beneficiano direttamente delle misure attuate dai Cantoni, così come le misure cofinanziate dalla Confederazione hanno un impatto positivo indiretto sulla società in vari ambiti. Ad esempio, la cura del bosco, la rivitalizzazione delle acque, la protezione e la promozione delle riserve naturali migliorano la funzione ricreativa di queste aree e contribuiscono ad aumentare il benessere delle persone.

### 3.5 Competenze

Per l'adempimento dei compiti nell'ambito degli accordi di programma, la Confederazione si concentra sul livello strategico ed esegue il controlling relativo all'esecuzione del programma. I Cantoni stabiliscono come intendono adempiere le direttive della Confederazione e attuano gli obiettivi sul piano operativo. A tal fine, prima dell'inizio di un periodo programmatico, la Confederazione e i Cantoni si accordano

sulle prestazioni che un Cantone deve fornire per contribuire agli obiettivi strategici della Confederazione nel settore ambientale. Contemporaneamente, la Confederazione si impegna a sostenere finanziariamente i Cantoni. I singoli accordi di programma definiscono le rispettive prestazioni del Cantone, il contributo finanziario della Confederazione e le modalità (tra cui quelle relative al controlling e al rendiconto annuale). A livello federale, la competenza per la conclusione degli accordi di programma e per il controlling spetta all'UFAM.

Nel quadro del credito per gli impianti di depurazione delle acque di scarico, le indennità sono concesse singolarmente ai Cantoni per le misure di eliminazione di sostanze organiche in tracce. La domanda di indennità nel singolo caso deve essere presentata all'UFAM. Dopo aver esaminato la domanda, conformemente all'articolo 61d OPAC l'UFAM fissa i sussidi mediante decisione o stipula un contratto a tal fine con il beneficiario dei sussidi.

Attraverso il credito per il risanamento dei deflussi residuali, la Confederazione può concedere indennità quando le misure di risanamento riguardano corsi d'acqua sensibilmente influenzati da prelievi e che attraversano paesaggi o biotopi inclusi in un inventario nazionale o cantonale. Il requisito è che le misure servano a proteggere e mantenere un biotopo d'importanza nazionale, regionale o locale. Secondo l'articolo 23 capoverso 1 OPN, l'UFAM è l'organo federale incaricato della protezione della natura e del paesaggio. Di conseguenza, è competente per l'esame delle domande e l'assegnazione di indennità.

## **4 Aspetti giuridici**

### **4.1 Costituzionalità e legalità**

La competenza dell'Assemblea federale per i decreti di finanziamento in oggetto deriva dall'articolo 167 Cost. I crediti d'impegno devono essere ottenuti per progetti finanziari i cui effetti si estendono oltre l'anno di preventivo in corso. Secondo l'articolo 21 capoverso 4 lettera d della legge federale del 7 ottobre 2005<sup>25</sup> sulle finanze della Confederazione (LFC), i crediti d'impegno sono necessari in particolare per l'assegnazione di sussidi che saranno pagati solo in esercizi futuri. Le basi legali per la concessione di sussidi nei singoli settori sono riportate qui di seguito.

#### **4.1.1 Animali selvatici e caccia**

Secondo l'articolo 7a capoverso 3 della legge sulla caccia riveduta (revLCP), sulla base di accordi di programma, la Confederazione accorda ai Cantoni aiuti finanziari per le spese di vigilanza e di attuazione delle misure di gestione del lupo. Inoltre, accorda indennità globali per le spese di vigilanza delle riserve per gli uccelli acquatici e di passo d'importanza internazionale e nazionale e delle bandite federali di caccia (art. 11 cpv. 6 revLCP). Sempre nel quadro degli accordi di programma, la Confede-

<sup>25</sup> RS 611.0

razione accorda aiuti finanziari per le spese legate alle misure di conservazione delle specie e degli spazi vitali nelle riserve e nelle aree di cui all'articolo 11 capoversi 1–4 revLCP. Per il futuro è previsto altresì il sostegno mediante indennità globali di provvedimenti cantonali volti ad assicurare la funzionalità dei corridoi faunistici di importanza interregionale (art. 11a cpv. 3 revLCP). Inoltre, come finora, ai Cantoni vengono accordate indennità globali per le spese di risarcimento dei danni causati dalla selvaggina (art. 13 cpv. 3 LCP) in una zona protetta secondo la LCP (art. 11 cpv. 6 LCP).

Al di fuori dell'accordo di programma, i Cantoni possono anche ricevere aiuti finanziari per le misure volte a prevenire i danni causati dal castoreo (art. 12 cpv. 5 lett. b revLCP) nonché indennità per danni alle infrastrutture causati dal castoreo (art. 13 cpv. 5 revLCP).

### **4.1.2 Foresta**

Conformemente agli articoli 37, 37a, 38 e 38a LFo, la Confederazione stipula con i Cantoni accordi di programma per la promozione e la conservazione della foresta e delle sue funzioni (funzione protettiva, economica e sociale). In particolare, la Confederazione accorda ai Cantoni indennità per i provvedimenti necessari per adempiere la funzione protettiva della foresta (art. 37 LFo) come pure per i provvedimenti di prevenzione e riparazione dei danni forestali al di fuori della foresta di protezione dovuti a eventi naturali o a organismi nocivi (art. 37a LFo).

Inoltre, la Confederazione accorda ai Cantoni aiuti finanziari globali per provvedimenti che contribuiscono a conservare e a migliorare la diversità biologica della foresta (art. 38 LFo) nonché per provvedimenti che migliorano la redditività della gestione forestale sostenibile (art. 38a LFo).

Conformemente agli articoli 37 capoverso 1<sup>bis</sup>, 37a capoverso 2 e 38a capoverso 2 lettera b LFo, l'UFAM può anche accordare indennità o aiuti finanziari mediante decisione formale nel singolo caso.

L'Assemblea federale stanziava di volta in volta mediante decreto federale semplice un credito d'impegno quadriennale per l'assegnazione dei contributi (art. 41 cpv. 1 LFo).

### **4.1.3 Protezione contro i pericoli naturali**

L'articolo 36 LFo costituisce una base legale per la concessione di contributi ai Cantoni destinati alla protezione contro i pericoli naturali. Conformemente alla versione modificata di tale articolo, che entrerà in vigore presumibilmente il 1° giugno 2025, sulla base di accordi di programma la Confederazione accorda ai Cantoni indennità globali per la raccolta di dati e per i provvedimenti necessari per la protezione da catastrofi naturali a livello di pianificazione del territorio, organizzativo, tecnico o di ingegneria naturalistica. Per i progetti che richiedono una sua valutazione nel singolo caso, la Confederazione può eccezionalmente accordare indennità mediante decisione formale. Il credito d'impegno richiesto viene stanziato dall'Assemblea federale di

volta in volta mediante decreto federale semplice e ha durata quadriennale (art. 41 cpv. 1 LFo).

#### **4.1.4 Natura e paesaggio**

La Confederazione può promuovere la protezione della natura e del paesaggio assegnando ai Cantoni, nei limiti dei crediti stanziati e sulla base di accordi di programma, aiuti finanziari globali per la conservazione, l'acquisizione e la manutenzione di paesaggi, località caratteristiche e monumenti naturali meritevoli di protezione, nonché per i relativi lavori d'esplorazione e di documentazione (art. 13 LPN). Inoltre, la Confederazione concede ai Cantoni aiuti finanziari globali per l'istituzione, la gestione e l'assicurazione della qualità di parchi d'importanza nazionale (art. 23k cpv. 1 LPN). La Confederazione accorda altresì ai Cantoni indennità globali per la protezione e la manutenzione dei biotopi d'importanza nazionale, regionale e locale, nonché per la compensazione ecologica (art. 18d cpv. 1 LPN). Infine, possono essere concesse ai Cantoni indennità globali per provvedimenti di protezione e manutenzione (art. 23c cpv. 3 LPN).

La concessione di aiuti finanziari tramite il credito di pagamento «Natura e paesaggio» (A236.0123), al di fuori dei crediti d'impegno, è sancita da ulteriori basi legali, tra cui gli articoli 14 e 14a LPN.

L'Assemblea federale stanZIA mediante decreto federale semplice crediti d'impegno di durata limitata per l'assegnazione di sussidi (art. 16a cpv. 1 LPN).

#### **4.1.5 Protezione contro le piene**

Nell'ambito della protezione contro le piene, secondo l'articolo 6 della legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua riveduta (revLSCA), che entrerà in vigore presumibilmente il 1° giugno 2025, sulla base di accordi di programma la Confederazione accorda ai Cantoni indennità globali per l'acquisizione di dati di base e misure necessarie per la protezione contro le piene a livello di pianificazione del territorio, organizzativo, tecnico o di ingegneria naturalistica. Per progetti particolarmente onerosi, le indennità possono essere accordate singolarmente ai Cantoni (art. 6 cpv. 2 revLSCA). L'Assemblea federale stanZIA di volta in volta mediante decreto federale semplice un credito d'impegno quadriennale per i provvedimenti di promozione ordinari (art. 10 cpv. 1 della legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua).

#### **4.1.6 Rivitalizzazione**

I Cantoni provvedono alla rivitalizzazione delle acque, tenendo conto dei benefici della stessa per la natura e il paesaggio nonché delle sue conseguenze economiche (art. 38a cpv. 1 LPAc). Nei limiti dei crediti stanziati e sulla base di accordi di programma, la Confederazione accorda ai Cantoni, sotto forma di contributi globali, indennità per la pianificazione e l'attuazione di misure di rivitalizzazione delle acque

come pure per la loro manutenzione (art. 62b cpv. 1 LPAc). Come nel caso della protezione contro i pericoli naturali o contro le piene, la Confederazione può anche cofinanziare singolarmente progetti di rivitalizzazione particolarmente onerosi mediante decisione formale.

L'Assemblea federale stanZIA mediante decreto federale semplice un credito d'impegno limitato nel tempo per l'assegnazione dei contributi (art. 65 cpv. 1 LPAc).

#### **4.1.7 Protezione contro l'inquinamento fonico**

Conformemente all'articolo 50 capoverso 1 lettera b LPAmb, nel quadro dell'impiego del prodotto netto dell'imposta sugli oli minerali e dalla tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali, sulla base di accordi di programma la Confederazione partecipa alle spese per le misure di protezione fonica e di isolamento acustico relative a interventi di risanamento nella rimanente rete stradale (strade diverse da quelle nazionali e principali). L'OIF attua le disposizioni della LPAmb e disciplina la concessione di contributi federali per i risanamenti e le misure di protezione contro il rumore lungo le strade esistenti, nonché il contenuto specifico degli accordi di programma nell'ambito dell'inquinamento fonico (art. 21–27 OIF).

#### **4.1.8 Impianti di depurazione delle acque di scarico 2025–2028**

Secondo l'articolo 61a capoverso 1 LPAc, la Confederazione accorda indennità, nei limiti dei crediti stanziati e dei mezzi disponibili, per la costruzione e l'acquisto di impianti, installazioni e apparecchiature per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce nelle stazioni centrali di depurazione delle acque di scarico e nelle canalizzazioni costruite in sostituzione di tali impianti, installazioni e apparecchiature.

Per finanziare le misure, l'Assemblea federale stanZIA mediante decreto federale semplice un credito d'impegno limitato nel tempo per l'assegnazione dei contributi (art. 65 cpv. 1 LPAc).

#### **4.1.9 Risanamento dei deflussi residuali 2025–2028**

Secondo l'articolo 80 capoverso 1 LPAc, qualora un corso d'acqua sia sensibilmente influenzato da prelievi, il suo corso a valle deve essere risanato conformemente alle prescrizioni dell'autorità, nella misura in cui non si arrechi ai diritti esistenti di sfruttamento delle acque un pregiudizio tale da giustificare il versamento di un'indennità. L'autorità ordina misure di risanamento supplementari per i corsi d'acqua che attraversano paesaggi o biotopi inclusi in un inventario nazionale o cantonale, ovvero qualora altri interessi pubblici preponderanti lo esigano (art. 80 cpv. 2 LPAc). Se le misure di risanamento di cui all'articolo 80 capoverso 2 LPAc sono destinate alla protezione e alla manutenzione di biotopi d'importanza nazionale, regionale e locale, la

Confederazione può accordare indennità a singoli progetti mediante decisione formale (art. 18d cpv. 2 LPN).

#### **4.2 Forma dell'atto**

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. e all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>26</sup> sul Parlamento, per l'atto da adottare è prevista la forma del decreto federale semplice non sottoposto a referendum.

#### **4.3 Subordinazione al freno alle spese**

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., ai fini del contenimento della spesa è necessario il consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere per crediti d'impegno che implicano nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. La presente domanda di crediti d'impegno sottostà pertanto al freno delle spese.

#### **4.4 Conformità alla legge sui sussidi**

Il decreto di finanziamento proposto si basa sulle disposizioni della legge federale del 5 ottobre 1990<sup>27</sup> sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu). Secondo l'articolo 5 capoverso 1 LSu, il Consiglio federale è tenuto a riesaminare periodicamente gli aiuti finanziari e le indennità. Nel rapporto 2008 concernente i sussidi<sup>28</sup> il Consiglio federale ha stabilito che, in linea di principio, tutti i messaggi concernenti decreti di credito e limiti di spesa debbano contenere obbligatoriamente un capitolo separato che illustri le disposizioni rilevanti in materia di sussidi<sup>29</sup>.

Inoltre, la LSu stabilisce che gli aiuti finanziari e le indennità sono di regola concessi ai Cantoni sulla base di accordi di programma (art. 16 cpv. 3 LSu). Gli accordi di programma si estendono di norma per quattro anni, fissano gli obiettivi strategici che la Confederazione e i Cantoni devono realizzare congiuntamente e disciplinano la prestazione della Confederazione, nonché, d'intesa con il CDF, i dettagli della vigilanza finanziaria.

Con il manuale «Accordi programmatici nel settore ambientale», l'UFAM ha realizzato una pubblicazione basata sulle leggi e le ordinanze in materia di sussidi e di ambiente che garantisce il rispetto delle disposizioni della LSu e della legislazione speciale nel settore ambientale. Il manuale riunisce in un unico documento le basi giuridiche, procedurali e tecniche degli accordi di programma. Inoltre illustra le diret-

<sup>26</sup> RS **171.10**

<sup>27</sup> RS **616.1**

<sup>28</sup> Rapporto 2008 del Consiglio federale concernente i sussidi del 30 mag. 2008; FF **2008** 5409.

<sup>29</sup> FF **2008** 5496

tive dell'UFAM riguardo alla domanda, ai negoziati, alla conclusione e all'attuazione di tali accordi.

#### **4.4.1 Gestione materiale e finanziaria dei sussidi**

In quanto parte contraente degli accordi di programma, l'UFAM esercita un'influenza diretta sulla gestione materiale e finanziaria dei fondi richiesti attraverso i crediti d'impegno. L'assegnazione dei fondi ai Cantoni nell'ambito degli accordi di programma avviene tramite negoziati congiunti, in occasione dei quali la Confederazione presenta una proposta ai Cantoni. Se un Cantone non accetta l'offerta della Confederazione, spetta all'UFAM decidere il contenuto dell'accordo (per i dettagli si veda il successivo n. 4.4.2).

L'impiego dei contributi da parte dei Cantoni è sottoposto a controlling tramite appositi strumenti nonché a controlli a campione. Secondo l'articolo 57 capoverso 1 LFC, l'UFAM è responsabile dell'impiego accurato, economico e parsimonioso dei mezzi utilizzati nel quadro degli accordi di programma. Il CDF e il controllo cantonale delle finanze possono verificare in situ se i dati inoltrati dal Cantone sono disponibili, completi e corretti.

La concessione dei contributi federali dipende anche dal raggiungimento degli obiettivi concordati. In caso di inadempienza totale o parziale da parte di un Cantone, la Confederazione può ridurre o sospendere completamente i pagamenti. La Confederazione può anche chiedere al Cantone di apportare miglioramenti entro un certo termine. Se questi miglioramenti o gli eventuali adeguamenti dell'accordo di programma non consentono di adempiere il programma, la Confederazione esige la restituzione dei contributi già versati. In questo caso, il Cantone ha diritto ai contributi federali soltanto in misura proporzionale alla prestazione fornita. La restituzione è disciplinata dagli articoli 28 e 29 LSu.

Per gli aiuti finanziari e le indennità concessi ai Cantoni al di fuori degli accordi di programma si applicano senza limitazioni le disposizioni della LSu relative alla gestione dei sussidi. Secondo l'articolo 16 capoverso 1 LSu, questi sussidi sono di regola concessi mediante decisione formale.

#### **4.4.2 Procedura per la concessione di sussidi**

Secondo l'articolo 46 capoverso 2 Cost., per l'attuazione del diritto federale la Confederazione e i Cantoni possono concordare determinati obiettivi, nonché programmi cantonali sostenuti finanziariamente dalla Confederazione.

L'articolo 16 capoverso 3 LSu prevede che gli aiuti finanziari e le indennità siano di regola concessi ai Cantoni sulla base di accordi di programma. La procedura che porta alla conclusione di questi accordi sotto forma di contratti di diritto pubblico è disciplinata dagli articoli 19–20a LSu. Secondo l'articolo 19 capoverso 2 LSu, l'autorità trasmette al richiedente una proposta con un termine per accettarla. Se i negoziati si sono conclusi con successo, la proposta avanzata corrisponde al risultato negoziato

congiuntamente, altrimenti equivale all'«ultima offerta» dell'autorità. Il contenuto e la durata degli accordi di programma sono fissati nell'articolo 20a LSu. Se viene approvato e firmato entro il termine stabilito, l'accordo di programma diventa un contratto di diritto pubblico. In caso contrario, la Confederazione emana il contenuto dell'accordo mediante decisione formale.

La prestazione finanziaria della Confederazione è improntata al raggiungimento di determinati obiettivi, risultati ed effetti. Nell'ambito di un accordo di programma, il contributo federale viene ripartito su singoli obiettivi e i fondi sono versati al Cantone in rate annue. La Confederazione versa la rata annua a metà anno, vincolando il pagamento alla presentazione puntuale e conforme del rapporto annuale. Inoltre, la Confederazione deve applicare la riserva generale secondo cui il pagamento dipende dall'approvazione dei vari crediti a preventivo da parte degli organi della Confederazione competenti in materia di preventivo e di piano finanziario.

La Confederazione verifica il raggiungimento degli obiettivi da parte del Cantone mediante controlling e prove a campione. Entro fine marzo, i Cantoni presentano i loro rapporti annuali relativi al programma. Tali rapporti forniscono in forma concisa informazioni circa l'avanzamento del programma sia dal punto di vista finanziario che dei contenuti (confronto tra la situazione auspicata e quella reale) ed elencano in particolare tutti i mezzi impiegati per raggiungere l'obiettivo. I rapporti permettono di verificare annualmente i progressi compiuti e le prospettive concernenti il raggiungimento dell'obiettivo e di individuare l'eventuale necessità di adeguamenti. Durante il periodo programmatico, la Confederazione esamina anche l'attuazione qualitativa del programma a livello di progetto o di misure con una o due prove a campione.

Per i progetti che richiedono una sua valutazione nel singolo caso, la Confederazione può anche versare i sussidi al Cantone mediante decisione formale. A differenza dei contributi negoziati negli accordi di programma, nel caso delle singole decisioni non vi è alcun negoziato tra Confederazione e Cantoni. L'UFAM decide il contributo federale definitivo sulla base di una domanda di sussidio, fermo restando che il Cantone richiedente deve fornire tutte le informazioni necessarie e consentire all'UFAM di esaminare gli atti (art. 15c cpv. 1 LSu).

## 4.5 Rinuncia a una procedura di consultazione

Nonostante il presente affare sia di ampia portata finanziaria, ecologica e politica ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettera d della legge del 18 marzo 2005<sup>30</sup> sulla consultazione (LCo), conformemente all'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo si è tuttavia rinunciato a una procedura di consultazione, poiché non vi è da attendersi nessuna nuova informazione in merito alla congruità del progetto, alla sua attuabilità e al consenso che esso raccoglie (art. 2 cpv. 2 LCo). Il presente affare è ricorrente e i crediti d'impegno in questione sono rimasti gli stessi nel corso degli ultimi anni, quindi non vi era motivo di attendersi un cambiamento nelle posizioni delle cerchie interessate.

30 RS 172.061

