

Indice relativo alla parte 1: Politica di sovvenzionamento fondata su programmi: basi e procedure

1	Politica di sovvenzionamento fondata su	Allegato relativo alla parte 1	35
	<u>programmi: basi e procedure</u>		
1.1	Basi legali	A1	Elementi del controlling dei programmi 35
		A2	Accordo modello 39
1.1.1	Diritto generale in materia di sussidi		
1.1.2	Legislazione speciale		
1.2	Strumento dell'accordo programmatico		
1.2.1	Principi		
1.2.2	Gestione dei negoziati		
1.2.3	Notifica, eventuale pubblicazione e consultazione dei Comuni		
			25
1.2.4	Stipulazione dell'accordo		26
1.2.5	Controlling comune dei programmi di Confederazione e Cantone		27
1.2.6	Composizione delle controversie e protezione giuridica		27
1.3	Commenti all'accordo modello		29
1.3.1	Numero 1: Preambolo		29
1.3.2	Numero 2: Basi legali		29
1.3.3	Numero 3: Perimetro dell'accordo		29
1.3.4	Numero 4: Durata dell'accordo		29
1.3.5	Numero 5: Obiettivi programmatici e basi del finanziamento		30
1.3.6	Numero 6: Oggetto dell'accordo		30
1.3.7	Numero 7: Modalità di pagamento		31
1.3.8	Numero 8: Rendicontazione		31
1.3.9	Numero 9: Gestione e vigilanza		31
1.3.10	Numero 10: Adempimento dell'accordo programmatico		31
1.3.11	Numero 11: Modalità di adeguamento		32
1.3.12	Numero 12: Principio di cooperazione		33
1.3.13	Numero 13: Protezione giuridica		33
1.3.14	Numero 14: Modifica dell'accordo programmatico		33
1.3.15	Numero 15: Entrata in vigore dell'accordo programmatico		34
1.3.16	Numero 16: Allegati		34
1.4	Quadro delle spiegazioni tecniche		34

1 Politica di sovvenzionamento fondata su programmi: basi e procedure

1.1 Basi legali

1.1.1 Diritto generale in materia 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 sostenuti finanziariamente dalla Confederazione. Secondo l'articolo 46 capoverso 3 Cost. la Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro particolarità.

Gli articoli 16–22 della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu)¹ statuiscono concretamente la concessione di sussidi. I sussidi sono di regola concessi mediante decisione formale o contratto di diritto pubblico (art. 16 cpv. 1 e 2 LSu), mentre i sussidi di cui beneficiano i Cantoni sono di norma concessi sulla base di accordi di programma (art. 16 cpv. 3 LSu). In via di principio un contratto di diritto pubblico può essere concluso qualora l'autorità competente disponga di un ampio margine di discrezionalità (art. 16 cpv. 2 lett. a LSu) oppure occorra escludere che, nel caso di aiuti finanziari, il beneficiario rinunci unilateralmente all'esecuzione del compito (lett. b).

La procedura che porta alla stipulazione di accordi programmatici (AP) sotto forma di contratti di diritto pubblico è disciplinata dagli articoli 19–20a LSu. Secondo l'articolo 19 capoverso 2 LSu, dopo le trattative, l'autorità (che nel settore ambientale è per lo più l'UFAM) trasmette al richiedente (in prevalenza un Cantone) una proposta con un termine per accettarla. Se i negoziati si sono conclusi con successo, la proposta avanzata corrisponde al risultato negoziato in comune; se le trattative sono fallite, equivale all'«ultima offerta» dell'UFAM. Contenuto e durata degli AP sono fissati dall'articolo 20a LSu. Se l'accordo è approvato e firmato entro il termine stabilito, diventa un contratto di diritto pubblico. In caso contrario, la Confederazione emana il contenuto dell'AP mediante decisione (impugnabile).

In linea di principio, per ogni sussidio deve esistere una base legale specifica. Gli articoli 12–40 LSu sono applicabili salvo disposizioni contrarie di queste leggi federali o di altri decreti federali di obbligatorietà generale (art. 2 cpv. 2 LSu).

¹ RS 616.1; FF 2006 7655 (decreto di emendamento NPC II); FF 2007 731 (progetto di modifica NPC III).

1.1.2 Legislazione speciale

La norma secondo cui i sussidi sono concessi nell'ambito di AP stipulati tra Confederazione e Cantone si applica anche nella legislazione speciale in materia di diritto ambientale. Questo principio, il suo contenuto specifico e la procedura in materia di AP sono stabiliti per ogni singolo settore dalle disposizioni riportate nella tabella seguente:

Tabella 1

Legislazione speciale in materia di diritto ambientale: basi per i sussidi concessi mediante accordi programmatici

Protezione della natura e del paesaggio/conservazione dei monumenti storici	art. 13 e 14a LPN; art. 4, 4b-6 e 9-11 OPN)
Protezione della fauna e della flora indigene	art. 18d LPN; art. 18-19 OPN
Protezione delle zone palustri	art. 23c LPN; art. 22 OPN
Parchi	art. 23k LPN; art. 2-6 dell'ordinanza del 7 novembre 2007 sui parchi d'importanza nazionale (OPar; RS 451.36)
Protezione dalle piene	art. 6 e 9-10 della legge federale del 21 giugno 1991 sulla sistemazione dei corsi d'acqua (LSCA; RS 721.100)
Rivitalizzazione dei corsi d'acqua	art. 62b della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAC; RS 814.20); ordinanza del 28 ottobre 1998 sulla protezione delle acque (OPAc; RS 814.201)
Protezione contro il rumore del traffico stradale	art. 50 cpv. 1 lett. b della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01); art. 21-27 dell'ordinanza del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico (OIF; RS 814.41)
Protezione da eventi naturali	art. 35 e 36 della legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (LFo; RS 921.0); art. 38-39 e 46-50 dell'ordinanza del 30 novembre 1992 sulle foreste (OFo; RS 921.01)
Bosco di protezione e protezione del bosco	art. 35, 37 e 37a LFo; art. 38, 40, 40a e 46-50 OFo
Biodiversità nel bosco	art. 35 e 38 LFo; art. 38, 41 e 46-50 OFo
Gestione del bosco	art. 35, 38 e 38a LFo; art. 38, 43 e 46-50 OFo
Zone di protezione federali per la fauna selvatica	art. 11 e 13 della legge federale del 20 giugno 1986 sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (LCP; RS 922.0); art. 14-17 dell'ordinanza del 30 settembre 1991 sulle bandite federali (OBAF; RS 922.31); art. 14-16a dell'ordinanza del 21 gennaio 1991 sulle riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori (ORUAM; RS 922.32)

Conformemente alle disposizioni elencate qui di seguito e in deroga alla regola di cui all'articolo 16 capoverso 3 LSU, in base alla quale i sussidi sono concessi ai Cantoni mediante AP, in via eccezionale e per singoli settori si possono concedere aiuti finanziari e indennità mediante decisione, nella misura in cui, a seconda dei settori, i progetti singoli in questione sono urgenti, più complessi, più estesi o intercantonali:

Tabella 2**Legislazione speciale in materia di diritto ambientale: basi per i sussidi concessi mediante decisioni**

Protezione della natura e del paesaggio/conservazione dei monumenti storici	art. 13 cpv. 2 LPN; art. 4a OPN
Ricerca, formazione, relazioni pubbliche	art. 14a cpv. 1 LPN; art. 12a OPN in combinato disposto con l'art. 4a OPN
Protezione della fauna e della flora indigene	art. 18d cpv. 2 LPN; art. 18 cpv. 3 in combinato disposto con l'art. 4a OPN
Protezione delle zone palustri	art. 23c cpv. 4 LPN; art. 22 cpv. 3 ^{bis} in combinato disposto con l'art. 4a OPN
Protezione dalle piene	art. 6 cpv. 2 LSCA
Protezione da eventi naturali	art. 36 cpv. 2 LFo; art. 39 cpv. 2–3 e art. 51–54 OFo
Rivitalizzazione dei corsi d'acqua	art. 62b cpv. 2 LPAc

Altre particolarità o prescrizioni in deroga al principio si applicano soprattutto nei settori seguenti:

Tabella 3**Legislazione speciale in materia di diritto ambientale: altre particolarità e deroghe**

Eliminazione dell'azoto (protezione delle acque)	Secondo l'art. 64 LPAc e l'art. 55 in combinato disposto con gli art. 61c–61f OPAC, le indennità per gli studi di base sono ancora accordate mediante decisione.
--	--

1.2 Strumento dell'accordo programmatico²

1.2.1 Principi

Lo strumento dell'AP poggia sul principio seguente: la Confederazione e il Cantone 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. La prestazione finanziaria della Confederazione è per contro improntata al raggiungimento di determinati obiettivi, risultati ed effetti. A seconda del settore, la linea che demarca 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. Cionondimeno, ogni AP contiene certi elementi chiave (obiettivi, prestazioni, indicatori, procedure, valutazioni ecc.) riportati nell'accordo modello (allegato) e debitamente illustrati nelle relative spiegazioni. Gli AP costituiscono atti giuridici di diritto amministrativo previsti dal diritto federale in materia di sussidi, ossia in generale contratti di diritto amministrativo conformemente all'articolo 19 segg. LSU. Nel caso, piuttosto raro, di contestazione o fallimento della trattativa, il contenuto dell'AP diventa una decisione di diritto amministrativo conformemente all'articolo 17 segg. LSU. Gli AP non possono contenere disposizioni normative.

La possibilità, per la Confederazione, di emanare eventualmente il contenuto degli AP anche mediante decisioni conformemente all'articolo 17 segg. LSU lascia trasparire una certa tensione nel rapporto tra partenariato e responsabilità: la responsabilità per il rispetto del diritto federale spetta in ultima analisi alla Confederazione conformemente all'articolo 49 capoverso 2 Cost. Pertanto, talvolta, il margine negoziale per stabilire gli obiettivi degli AP è limitato e i Cantoni ne devono tenere conto.

Gli AP sono regolati da crediti d'impegno della durata di quattro anni. I singoli crediti d'impegno comprendono sia AP che progetti singoli (protezione contro le piene e i pericoli naturali, rivitalizzazione, bosco di protezione, paesaggio e protezione della natura). I crediti sono approvati dalle Camere federali e costituiscono il limite massimo per gli impegni che la Confederazione deve contrarre per il relativo periodo. Malgrado l'istituzione dei crediti d'impegno, restano salve le domande e le decisioni di credito annuali degli organi della Confederazione competenti in materia di preventivo e di piano finanziario.

1.2.2 Gestione dei negoziati

L'avvio dei negoziati sugli AP è costituito da una missiva con cui l'UFAM invita i Cantoni a inoltrare una domanda concreta per l'elaborazione di un programma. In vista dell'avvio dei negoziati, la missiva dell'UFAM fornisce ai Cantoni delle direttive quadro approssimative, specifiche per Cantone e programma e riferite a finanziamenti e contenuti. I Cantoni preparano una domanda e la inoltrano all'UFAM. I contenuti della domanda sono conformi agli stessi criteri applicati ai contenuti dell'AP concluso in base alla domanda e in caso di esito positivo dei negoziati.

2 Il capitolo relativo allo strumento dell'AP si basa, oltre che sui materiali, in particolare sulle seguenti perizie: Daniel Kettiger, «Rechtsfragen bei der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) im Bereich Umwelt, Wald und Landschaft auf Verordnungsstufe» (Questioni giuridiche per l'attuazione della nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti NPC nei settori ambientale, forestale e paesaggistico a livello di ordinanza), perizia all'attenzione dell'UFAMP 2004; Giovanni Biaggini, «Neuer Finanzausgleich: Expertise zu diversen Rechtsfragen betreffend 'Verbundaufgaben' und 'Programmvereinbarungen'» (Nuova perequazione finanziaria: perizia su diverse questioni giuridiche concernenti «compiti comuni» e «accordi programmatici»), perizia all'attenzione dell'AFF 2000. Per un esame approfondito si veda anche Stefanie Wiget, «Die Programmvereinbarung, Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen» (L'accordo programmatico, uno strumento per la collaborazione tra Confederazione e Cantoni), Berna 2012.

Dopo un esame complessivo delle domande dei Cantoni da parte dell'UFAM, è prevista una prima fase di negoziati tra le divisioni specializzate dell'UFAM e dei Cantoni, basata sui mandati negoziali degli organi autorizzati a firmare. I negoziati sono svolti ma è fatta salva la decisione definitiva delle persone autorizzate a firmare. Durante il processo negoziale, ogni parte coinvolta garantisce il coordinamento interdisciplinare fra le sue divisioni specializzate. Se del caso, è previsto anche il coordinamento con gli altri uffici federali o cantonali coinvolti. Già nella fase dei negoziati possono essere chiesti e discussi trasferimenti di fondi tra programmi parziali di uno stesso programma.

Tabella 4**Svolgimento cronologico orientativo del processo negoziale***Modello per il periodo programmatico 2025–2028*

Fasi del negoziato		Scadenza
1	Visione d'insieme della pianificazione finanziaria dell'UFAM	12/2023
2	Informazione ai Cantoni in merito al quadro finanziario e determinazione dei contenuti delle priorità	12/2023
3	Domande dei Cantoni	03/2024
4	Negoziati UFAM/Cantoni	05–09/2024
5	Visione complessiva degli AP a livello di UFAM	10/2024
6	Adeguamenti UFAM/Cantoni	11/2024
7	Firma del contratto UFAM/Cantoni	12/2024
8	Eventuale decisione da parte dell'UFAM	12/2024

1.2.3 Notifica, eventuale pubblicazione e consultazione dei Comuni

Dopo l'inoltro delle domande cantonali e i negoziati relativi ai programmi, l'UFAM notifica formalmente mediante proposta al Cantone l'AP finalizzato conformemente all'articolo 19 capoverso 2 primo periodo LSu. Al contempo, se necessario, l'Ufficio pubblica una versione sommaria della proposta di stipulazione dell'AP sul Foglio federale con rinvio alla possibilità di consultare la documentazione integrale relativa al suddetto accordo presso la Confederazione o il Cantone interessato. Ciò avviene secondo la procedura di obiezione stabilita dall'articolo 30a della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA) e tenendo conto di quanto disposto all'articolo 19 capoverso 3 LSu. L'esperienza maturata a partire dall'introduzione della NPC ha tuttavia mostrato che nel settore dell'ambiente un coinvolgimento diretto di terzi è da presumere solo in via eccezionale. Di norma, la definizione complessiva dei contributi destinati a un programma e gli obiettivi strategici non riguardano direttamente i terzi, cui non compete, in via di principio, alcuna legittimazione a ricorrere contro gli AP stipulati tra la Confederazione e i Cantoni (a proposito di questo eventuale coinvolgimento diretto, cfr. soprattutto il cap. 1.2.6).

Dopo la notifica (o l'eventuale pubblicazione), il Cantone, i Comuni e i terzi interessati hanno la possibilità di chiedere entro 30 giorni una decisione impugnabile con allegato il contenuto della proposta dell'AP, contro la quale possono adire le vie legali.

Secondo l'articolo 19 capoverso 2 secondo periodo LSu, spetta ai Cantoni coinvolgere i Comuni in conformità al testo della disposizione. L'UFAM affida pertanto le modalità di adempimento di questa disposizione alla discrezionalità dei Cantoni, richiamando comunque la loro attenzione su questo punto nel quadro del processo di negoziazione.

Il coinvolgimento dei Comuni fornisce ai Cantoni un notevole margine di manovra. In linea di massima, può avvenire mediante invito scritto individuale, attraverso una pubblicazione ufficiale di carattere generale o, in via eccezionale e soprattutto nel settore ambientale, mediante un'indagine conoscitiva collettiva per il tramite dell'associazione cantonale dei Comuni³. Quest'ultima opzione può imporsi se si tiene conto della procedura ormai in corso e delle conseguenti pressioni esercitate dal tempo limitato a disposizione, soprattutto se tutti i Comuni di un Cantone sono interessati in misura identica o simile. Una notifica individuale a un Comune è tuttavia raccomandabile se un AP è riferito, in via eccezionale, a un singolo oggetto la cui ubicazione si trova sul territorio del Comune interessato.

1.2.4 Stipulazione dell'accordo

Se il Cantone che ha presentato la domanda approva, firmandola entro 30 giorni, la proposta di AP della Confederazione conformemente all'articolo 19 capoverso 2 LSU, l'accordo diventa un contratto di diritto pubblico. Se il Cantone omette di approvare la proposta o chiede una decisione impugnabile secondo l'articolo 19 capoverso 3 LSU, la Confederazione, trascorso il termine di 30 giorni, emana il contenuto della proposta dell'AP mediante decisione. L'autorizzazione a firmare l'AP o la decisione è stabilita secondo le basi legali e le procedure applicabili per ogni parte.

Il contenuto del programma è stabilito mediante decisione anche nel caso di una impugnazione da parte di terzi (improbabile, come insegna l'esperienza), a prescindere dal fatto che il Cantone approvi o abbia approvato il pacchetto di misure concordato. Questa procedura è necessaria per la verifica formale degli interessi da parte di terzi ovvero per la posizione di terzi in quanto parte interessata dalla procedura avviata. Se non si entra nel merito di un ricorso da parte di terzi oppure se esso viene respinto, l'accordo negoziato in origine tra Confederazione e Cantone entra formalmente in vigore quale decisione e i contenuti dell'accordo rimangono sostanzialmente immutati. Se un ricorso da parte di terzi viene accolto, integralmente o in parte, la Confederazione – se del caso dopo un nuovo negoziato – deve presentare al Cantone interessato una nuova proposta di AP che tenga in considerazione la decisione sul ricorso, contro la quale il Cantone e (sia formalmente che sostanzialmente) i terzi ricorrenti hanno nuovamente la possibilità di chiedere una decisione impugnabile mediante ricorso.

³ Messaggio del 7 settembre 2005 concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (Messaggio NPC II), FF 2005 5349.

1.2.5 Controlling comune dei programmi di Confederazione e Cantone

Il controlling comune dei programmi di Confederazione e Cantone è improntato al principio del partenariato. Gli elementi del controlling dei programmi sono illustrati in dettaglio nell'allegato. In sintesi includono:

- i rapporti annuali: i Cantoni presentano i loro rapporti annuali relativi ai programmi entro fine marzo. Tali rapporti forniscono in forma concisa informazioni circa l'avanzamento dei programmi 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. A questi dati sui costi globali si applica il principio del netto e, quale standard contabile, il modello di presentazione dei conti armonizzato dei Cantoni e dei Comuni (MPCA2). I suddetti rapporti permettono di verificare annualmente lo stato e le prospettive concernenti il raggiungimento dell'obiettivo e di individuare l'eventuale necessità di adeguamenti;
- le prove a campione: durante il periodo programmatico, le divisioni specializzate dell'UFAM esaminano, a livello di progetto o di misure, l'applicazione qualitativa degli AP eseguendo una o due prove a campione.

L'UFAM fornisce i requisiti minimi per la rendicontazione. Inoltre, a seconda del fabbisogno, la Confederazione e i Cantoni si scambiano le loro esperienze. Questo scambio serve all'apprendimento reciproco e fornisce informazioni circa la realizzazione dei programmi. La Confederazione, indipendentemente da questi colloqui, comunica al Cantone, in ogni caso entro la fine di giugno, i risultati della sua valutazione concernente i rapporti inoltrati.

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

1.2.6 Composizione delle controversie e protezione giuridica

Secondo l'articolo 44 capoverso 3 Cost., le controversie tra i Cantoni e la Confederazione vanno composte per quanto possibile con il negoziato e la mediazione. In linea di massima, il ricorso alle vie legali deve avvenire soltanto dopo il fallimento delle procedure di valutazione, di mediazione dei conflitti, di conciliazione e delle altre procedure che servono alla composizione delle controversie. Il principio della cooperazione e la protezione giuridica delle parti sono descritti in maniera più approfondita nelle note esplicative concernenti l'accordo modello.

Per quanto riguarda la protezione giuridica di terzi, l'articolo 19 capoverso 3 LSu lascia loro aperta la possibilità, dopo la notifica della proposta descritta al capitolo 1.2.3, di chiedere alla Confederazione l'emanazione entro 30 giorni di una decisione impugnabile. Inoltre, secondo l'articolo 35 capoverso 1 LSu la protezione giuridica dei terzi è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

In linea di massima, nel caso degli AP la legittimità a ricorrere da parte di terzi deve essere considerata solo in modo estremamente prudentiale, in quanto l'accordo tra Confederazione e Cantone non costituisce praticamente – come indica già il termine «programma» – diritti e doveri di terzi, e i Cantoni, secondo l'articolo 46 Cost., dispongono di un ampio margine discrezionale nell'attuazione del diritto federale. Nel caso singolo può tuttavia verificarsi un ricorso materiale. Ciò potrebbe ad esempio verificarsi nei casi seguenti:

- la legislazione federale garantisce un diritto immediato ai sussidi indipendente da ogni discrezionalità; tale diritto rischia concretamente di essere compromesso dal contenuto dell'AP;
- le prestazioni programmatiche concordate sono riferite all'oggetto e contengono disposizioni che ledono nei loro diritti o interessi gli aventi diritto all'oggetto, ad esempio a causa dell'aliquota di sussidio stabilita nel caso concreto oppure nella mancata considerazione di un oggetto (cfr. il programma «Protezione contro il rumore e isolamento acustico»);
- il diritto cantonale stabilisce l'ammontare degli aiuti finanziari e delle indennità cantonali in funzione della quota dei sussidi federali rispetto ai costi complessivi; il contributo federale per oggetto, entità, unità o aspetti simili ecc. risulta direttamente dall'AP e la quota del contributo federale non è ancora fissata in maniera definitiva dalla legislazione federale;
- il diritto cantonale vincola l'assegnazione di un contributo cantonale alla disponibilità di contributi federali⁴.

Va inoltre ricordato che l'articolo 20a capoverso 3 LSu conferisce ai Comuni il diritto di essere indennizzati dal Cantone per le loro prestazioni almeno nella misura corrispondente alla quota di partecipazione dei contributi federali ai costi complessivi. Questa disposizione obbliga tuttavia i Cantoni soltanto alla trasmissione proporzionale di risorse federali senza specificare l'entità delle pretese concrete di un Comune, a meno che ciò non possa essere annoverato in uno dei casi appena descritti. In tal modo, la protezione giuridica dei Comuni viene disciplinata in base ai criteri generali applicabili ai terzi interessati.

Infine, per quanto riguarda la protezione giuridica di Comuni e di associazioni per la protezione della natura e del paesaggio vanno esaminate le condizioni di cui all'articolo 12 LPN. In base a queste ultime, gli AP dovrebbero essere sempre impugnabili quando il loro legame con l'oggetto è tanto stretto da rendere riconoscibili gli effetti concreti sulla protezione di un oggetto determinato o determinabile in una forma che possa essere fatta valere in sede giudiziaria oppure se sono sufficientemente concreti da consentire una valutazione relativamente attendibile degli effetti sulla protezione della natura, del paesaggio e dei monumenti storici⁵.

4 Cfr. Daniel Kettiger, «Rechtsfragen bei der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) im Bereich Umwelt, Wald und Landschaft auf Verordnungsstufe» (Questioni giuridiche per l'attuazione della nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti NPC nei settori ambientale, forestale e paesaggistico a livello di ordinanza), perizia all'attenzione dell'UFAP 2004, pag. 64 segg.

5 Cfr. Daniel Kettiger, loc. cit. pag. 67 segg.

1.3 Commenti all'accordo modello⁶

1.3.1 Numero 1: Preambolo

Il preambolo fissa il quadro dell'AP e indica gli obiettivi del settore interessato e ribadire l'intenzione di raggiungerli congiuntamente. Può contenere anche precisazioni sul contesto dell'AP. In particolare le basi della pianificazione (fatti, ipotesi, previsioni) possono illustrare la situazione di partenza dell'AP e facilitarne in seguito l'interpretazione e l'applicazione.

1.3.2 Numero 2: Basi legali

Ogni AP deve comprendere un elenco delle basi legali pertinenti che possono essere applicate dalle due parti. Questo requisito è già sancito dall'articolo 20 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 17 capoverso 1 LSU ed è una conseguenza del principio di legalità. Si raccomanda di iniziare l'elenco con la norma fondamentale dell'articolo 46 capoverso 2 Cost. e di citare in seguito le disposizioni applicabili della legge sui sussidi e delle leggi speciali. È opportuno elencare anche le disposizioni di diritto ambientale da tenere in particolare considerazione nell'applicazione dell'AP, ad esempio del capo 1 LPN e della sezione 1 OPN. La stessa considerazione vale per le basi legali applicabili nei rispettivi Cantoni.

1.3.3 Numero 3: Perimetro dell'accordo

Di norma, un AP è riferito a un determinato Cantone. In questo caso, l'indicazione del perimetro geografico al quale l'accordo fa riferimento garantisce la trasparenza. L'indicazione del perimetro dell'accordo è obbligatoria nel caso in cui un AP non si riferisca a un determinato territorio cantonale, ma, ad esempio, a una bandita di caccia, a un parco, a un bacino imbrifero o, addirittura, a diversi Cantoni o a un territorio intercantonale. In base all'articolo 19 segg. LSU è tuttavia da escludere che diversi Cantoni siano parti dello stesso AP con la Confederazione. Di conseguenza, per quanto riguarda i sussidi accordati a progetti o territori che travalicano i confini cantonali, la Confederazione deve stipulare in linea di massima un AP con ogni singolo Cantone o emanare una singola decisione nel quadro delle deroghe già previste. La Confederazione è comunque autorizzata a stipulare AP con organismi esistenti previsti da accordi intercantionali. Il perimetro dell'accordo può travalicare i confini cantonali purché a detti organismi siano state delegate le competenze esecutive necessarie⁷.

1.3.4 Numero 4: Durata dell'accordo

L'articolo 20a capoverso 2 LSU stabilisce soltanto che, di norma, gli AP si estendono su diversi anni. Molte disposizioni di ordinanze relative alla legislazione speciale prevedono una durata massima di quattro anni. Come specificato al capitolo 1.3.1, una prospettiva di medio termine migliora la sicurezza della pianificazione rispetto a una prospettiva di breve termine. Si raccomanda pertanto che la durata dell'accordo sia di quattro anni, salvo per motivi specifici.

⁶ Cfr. allegato relativo alla parte 1, A2.

⁷ Cfr. Daniel Kettiger, loc. cit., p. 69 segg.

1.3.5 Numero 5: Obiettivi programmatici e basi del finanziamento

L'articolo 20a capoverso 1 LSu sancisce espressamente che gli AP fissano gli obiettivi strategici da realizzare congiuntamente. Tali obiettivi devono essere messi opportunamente in risalto. L'obiettivo o gli obiettivi principali devono essere formulati in termini generali al numero 5.1 dell'accordo modello. Se è possibile farlo in termini semplici, gli obiettivi programmatici devono già essere concretizzati mediante criteri quali date di scadenza, entità (ammontare, quantità ecc.) e unità (numero dei pezzi, superfici, lunghezze ecc.). L'insieme degli indicatori di prestazione e di qualità deve tuttavia essere illustrato e definito nell'oggetto dell'accordo di cui al numero 6 dell'accordo modello (che stabilisce anche un eventuale scaglionamento degli obiettivi programmatici).

Sempre in termini generali, al numero 5.2 dell'accordo modello devono essere stabilite le basi del finanziamento. In primo luogo, si tratta di affermare espressamente il principio generale secondo cui il finanziamento del programma è garantito congiuntamente dalla Confederazione e dal Cantone interessato.

1.3.6 Numero 6: Oggetto dell'accordo

Se necessario, i singoli obiettivi del programma devono essere concretizzati in questo punto, vale a dire che le prestazioni e le misure del Cantone specifiche per ogni settore vanno definite e corredate di indicatori di prestazione e di qualità come pure di indicatori ausiliari. Se l'indicatore determinante riguarda l'efficacia, l'aggiunta di indicatori di qualità e di indicatori ausiliari diventa superflua. Al fine di consentire un controlling mirato possono essere definiti anche obiettivi intermedi. Oltre ai criteri già menzionati (date di scadenza, entità e unità), la concretizzazione degli indicatori – purché necessaria e possibile – richiede anche l'indicazione di basi di calcolo, la definizione di concetti, di formule di calcolo ecc. A seconda della complessità e dell'entità di questi elementi, si raccomanda di riunirli in un allegato all'AP. In ogni caso, gli indicatori dovrebbero essere definiti in modo da non essere determinati, per quanto possibile, da fattori imprevedibili e non influenzabili, quali gli eventi naturali e, in particolare, meteorologici. Indipendentemente dagli indicatori concreti e in applicazione dei principi generali in materia di diritto finanziario, i Cantoni sono tenuti ad adempiere gli obiettivi concordati in modo economico, nel rispetto dei termini e conformemente allo scopo, e a garantire, tramite un'adeguata organizzazione specializzata, la sostenibilità delle prestazioni corrispondenti: tutto ciò deve essere statuito nell'AP. Quest'ultimo deve inoltre evocare il diritto federale applicabile nel contesto dell'accordo, segnatamente la legislazione ambientale generale, quella relativa alla protezione della natura e del paesaggio, alla pianificazione del territorio e all'agricoltura. Per alcuni AP è opportuno prevedere un allegato sotto forma di foglio informativo che riassume in particolare i requisiti in materia di protezione della natura e del paesaggio per l'adempimento dei compiti della Confederazione. Inoltre deve elencare gli aiuti all'esecuzione determinanti per il sovvenzionamento di cui il Cantone deve tener conto nel quadro dell'adempimento delle sue prestazioni.

Dopo la concretizzazione degli obiettivi programmatici occorre stabilire, per gli stessi, il contributo finanziario della Confederazione, previsto quale voce globale. Il contributo (all'interno dello stesso ente pubblico) viene destinato ai singoli obiettivi programmatici. In alcuni casi si possono fornire dati indicativi sulla quota di partecipazione della Confederazione rispetto al volume complessivo delle risorse finanziarie da impegnare per i singoli obiettivi programmatici. Inoltre possono essere definite delimitazioni finanziarie e materiali delle prestazioni rispetto ad altri prodotti, accordi e progetti singoli. È opportuno attenersi al principio secondo cui il finanziamento del programma effettuato attraverso i sussidi federali spetta al Cantone, il quale, a sua volta, coinvolge nel finanziamento i Comuni, i proprietari interessati, gli sponsor nonché eventuali terzi e usufruttuari.

1.3.7 Numero 7: Modalità di pagamento

Dopo la ripartizione del contributo federale tra i singoli obiettivi programmatici deve essere fissata la rata annua del contributo per la durata dell'accordo. Ciò può avvenire in forma di una ripartizione media oppure, se determinata da motivi di forza maggiore, a una ripartizione in base alle attività più importanti e all'esecuzione del programma. La rata annua viene versata dalla Confederazione a metà anno. I pagamenti sono vincolati alla presentazione puntuale e nella giusta forma dei rapporti annuali secondo il numero 8 dell'accordo modello e non, in linea di massima, al grado di realizzazione dell'obiettivo. I pagamenti possono essere ridotti o sospesi soltanto in caso di gravi inadempienze, come già previsto espressamente nelle ordinanze concernenti i singoli settori. Infine, è opportuno che la Confederazione menzioni la riserva generale di pagamento legata all'approvazione dei crediti a preventivo da parte degli organi della Confederazione competenti in materia di preventivo e piano finanziario. Questa riserva di pagamento si applica anche all'approvazione dei crediti a preventivo e dei crediti d'impegno dei Cantoni.

1.3.8 Numero 8: Rendicontazione

Il controlling effettuato in comune da Confederazione e Cantone è descritto al capitolo 1.2.5 e non necessita in questa sede di alcuna spiegazione. I dettagli relativi al controlling dei programmi sono riportati in allegato.

1.3.9 Numero 9: Gestione e vigilanza

Secondo l'articolo 57 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC), l'UFAM è responsabile dell'impiego accurato, economico e parsimonioso dei mezzi utilizzati nel quadro degli AP.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) e il Controllo cantonale delle finanze (CCF) possono verificare in situ se i dati inoltrati dal Cantone sono disponibili, completi e corretti. Nel quadro dei loro controlli, la CDF e la CCF hanno accesso ai dati richiesti dall'AP in questione.

1.3.10 Numero 10: Adempimento dell'accordo programmatico

L'AP è considerato adempiuto quando gli obiettivi di prestazione e di qualità (o gli obiettivi di efficacia), conformemente ai numeri 5.1 e 6.1 dell'accordo modello, sono stati completamente raggiunti entro la fine della durata dell'accordo e i sussidi sono stati versati in base ai numeri 6.2 e 7 dell'accordo modello.

Qualora l'adempimento del Cantone fosse incompleto o non si riuscisse a raggiungere entro il termine previsto uno o più obiettivi, la Confederazione potrebbe chiedere al Cantone di apportare miglioramenti e correzioni stabilendo un apposito termine, come contemplato nelle norme esecutive contenute nelle ordinanze relative alla legislazione speciale. Anche se la durata massima di tale termine non è stabilita, sembra ragionevole prevedere, come regola generale, un periodo non superiore a un anno. Occorre peraltro ribadire che, ai fini dei miglioramenti e delle correzioni, la Confederazione non accorda sussidi eccedenti quelli fissati al numero 6.2 dell'accordo modello. Infine, va precisato che l'obbligo summenzionato di apportare miglioramenti e correzioni viene meno se il Cantone dimostra che la prestazione concordata non ha potuto essere adempiuta a causa di circostanze esterne non imputabili al Cantone stesso.

Se i miglioramenti e le correzioni o gli eventuali adeguamenti previsti al numero 10 dell'AP non consentono di adempiere il programma, la Confederazione richiede la restituzione dei sussidi già versati. Il Cantone, in tal caso, ha soltanto diritto ai sussidi federali in rapporto alla prestazione fornita. La restituzione è disciplinata dall'articolo 23 segg., e in particolare dall'articolo 28 LSu. Alla legge sui sussidi si fa peraltro riferimento anche nelle ordinanze relative alla legislazione speciale.

1.3.11 Numero 11: Modalità di adeguamento

Anche se la prospettiva di medio termine aumenta in generale la sicurezza della pianificazione, durante il periodo di validità di un accordo le condizioni quadro – in particolare nel settore ambientale – possono mutare in maniera tale da rendere difficile oppure da facilitare oltremodo l'adempimento dell'AP. In questo caso, un meccanismo deve permettere alle parti di ridefinire insieme l'oggetto dell'accordo o di revocare anzi tempo tale accordo. Per garantire la certezza del diritto conviene stabilire, nella misura del possibile, fattori e valori limite da prendere in considerazione. Se detti elementi sono numerosi, possono anche essere riuniti in un apposito allegato. Uno di questi elementi deve essere rappresentato da programmi di risparmio, di sgravio o di risanamento della Confederazione o del Cantone interessato se tali programmi sono elaborati a seguito di modifiche delle condizioni finanziarie. Il valore limite per far scattare il meccanismo di adeguamento deve attestarsi al due per cento delle spese complessive della Confederazione o del Cantone. Anche una forte riduzione dei mezzi finanziari in un settore interessato dall'AP (programma di sgravio specifico per settore) comporta, di regola, la modifica delle condizioni quadro. In caso di modifiche delle condizioni quadro, le parti coinvolte devono impegnarsi a un rapido scambio di informazioni. Infine deve essere inoltrata una richiesta scritta di adeguamento dell'AP nella quale siano specificati i motivi della stessa. Le richieste pervenute vengono esaminate collettivamente dall'UFAM in due scadenze annuali: fine maggio e fine ottobre.

Quando in seguito a circostanze temporanee o definitive di cui non è responsabile un Cantone non può fornire una prestazione (o parte di essa), i servizi specializzati competenti della Confederazione e del Cantone sono autorizzati ad assegnare, di comune accordo, il contributo federale conferito a questa prestazione a una prestazione alternativa analoga nell'ambito dello stesso obiettivo programmatico o nell'ambito di un obiettivo programmatico alternativo dello stesso programma. Firmando l'AP, gli organi legittimati a firmare delegano in questo caso la competenza per la stipulazione di un accordo di adempimento alternativo ai servizi specializzati loro subordinati. Nel caso di accordi comprendenti più programmi parziali (AP Bosco e AP Paesaggio) occorre verificare in primo luogo l'adempimento nell'ambito dello stesso programma parziale, per poi passare eventualmente a un altro programma parziale.

Un adempimento alternativo richiede la presentazione alla divisione competente dell'UFAM di una domanda motivata che illustri le modalità e le caratteristiche concrete e finanziarie dell'adempimento alternativo. In sede di decisione viene valutato il rispetto delle condizioni materiali e formali come pure il contributo complessivo dell'adempimento alternativo ai fini dell'attuazione ottimale dell'AP. Per migliorare la certezza del diritto è utile che già alla stipulazione dell'accordo venga indicato per sommi capi un possibile adempimento alternativo, in particolare mediante la delimitazione delle prestazioni che potrebbero entrare in linea di conto in quest'ambito. Il Cantone menziona il ricorso a un eventuale adempimento alternativo nel rapporto annuale conformemente al numero 8 dell'accordo modello.

1.3.12 Numero 12: Principio di cooperazione

Secondo l'articolo 44 capoverso 3 Cost., le controversie tra Confederazione e Cantoni vanno composte per quanto possibile con il negoziato e la mediazione. Un impegno a cooperare deve figurare di conseguenza anche negli AP. Alle parti occorre pertanto ricordare soprattutto che, prima di ricorrere alle vie legali, è opportuno esaminare l'adozione di procedure di valutazione, di conciliazione e di mediazione e di altre procedure utili alla risoluzione delle divergenze.

1.3.13 Numero 13: Protezione giuridica

Indipendentemente dagli sforzi tesi a comporre le controversie mediante il negoziato e la mediazione, le parti dispongono dei rimedi di diritto. Secondo l'articolo 35 capoverso 1 LSu, la protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

Qualora il Cantone o un terzo chiedesse, ancor prima della stipulazione dell'AP, una decisione secondo l'articolo 19 capoverso 3 LSu, l'autorità di ricorso competente sarebbe il Tribunale amministrativo federale secondo l'articolo 33 lettera d della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)⁸. Secondo l'articolo 82 segg. LTF la decisione di quest'ultimo può essere in seguito impugnata davanti al Tribunale federale, mentre secondo l'articolo 120 capoverso 2 secondo periodo LTF l'articolo 83 lettera k LTF non si applica ai Cantoni. Ciò significa che un Cantone può comunque impugnare dinnanzi al Tribunale federale una decisione in materia di sussidi ai quali la legislazione non dà diritto.

Se viene chiesta una decisione impugnabile secondo l'articolo 19 capoverso 3 LSu, un ricorso inoltrato al Tribunale amministrativo federale ha un effetto sospensivo (art. 55 cpv. 1 PA). Quest'ultimo, almeno per la parte riguardante la prestazione pecuniaria controversa, non può essere tolto dall'autorità inferiore (cfr. cpv. 2), bensì solo dal Tribunale stesso, o d'ufficio o su richiesta. Se l'effetto sospensivo è confermato, i fondi federali, il cui ammontare è contestato, non possono essere versati.

Una volta che l'AP è in vigore, si applica l'articolo 35 lettera a LTAF secondo cui il Tribunale amministrativo federale giudica su azione in prima istanza le controversie derivanti da contratti di diritto pubblico sanciti dalla Confederazione. La procedura su azione è disciplinata dall'articolo 44 capoverso 1 LTAF secondo la legge del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale (PC)⁹. Contro la decisione del Tribunale amministrativo federale si può ricorrere dinnanzi al Tribunale federale secondo l'articolo 82 segg. LTF.

1.3.14 Numero 14: Modifica dell'accordo programmatico

Per essere valide, tutte le modifiche di AP devono essere stabilite per iscritto e firmate dai mandatari di entrambe le parti.

⁸ RS 173.32

⁹ RS 273

1.3.15 Numero 15: Entrata in vigore dell'accordo programmatico

Gli AP firmati in modo giuridicamente valido dalle due parti entrano in vigore il 1° gennaio del primo anno del periodo programmatico. Se, per ragioni di tempo, la firma del contratto avviene solo dopo l'inizio del periodo programmatico, le parti si impegnano a considerare tale inizio retroattivamente alla data della firma.

1.3.16 Numero 16: Allegati

Gli allegati sono parte integrante dell'AP. Il loro contenuto è separato dalla parte principale dell'accordo per motivi di leggibilità e chiarezza espositiva.

1.4 Quadro delle spiegazioni tecniche

La seguente tabella offre una sintesi delle spiegazioni tecniche relative a ogni settore trattato nel presente manuale. Queste spiegazioni relative ai singoli AP figurano in documenti distinti che comprendono anche allegati specifici come, ad esempio, fogli di calcolo, liste di controllo ecc.

Tabella 5

Quadro delle spiegazioni tecniche

Accordo programmatico (settore)	Scheda programmatica n.	Titolo delle spiegazioni	Parte del manuale
Qualità del paesaggio Patrimonio mondiale naturale Parchi d'importanza nazionale	2a 2b 2c	Spiegazioni tecniche relative all'AP concernente il paesaggio	Parte 2
Protezione della natura	3	Spiegazioni relative all'AP concernente la protezione della natura	Parte 3
Animali selvatici	4	Spiegazioni relative all'AP concernente gli animali selvatici	Parte 4
Protezione contro il rumore e l'isolamento acustico	5	Spiegazioni relative all'AP concernente la protezione contro il rumore e l'isolamento acustico	Parte 5
Pericoli naturali gravitativi	6	Spiegazioni relative all'AP concernenti i pericoli naturali gravitativi	Parte 6
Bosco di protezione e protezione del bosco Biodiversità nel bosco Gestione del bosco	7a 7b 7c	Spiegazioni relative all'AP concernente il bosco	Parte 7
Rivitalizzazioni	8	Spiegazioni relative all'AP concernente le rivitalizzazioni	Parte 8

Allegato relativo alla parte 1

A1 Elementi del controlling dei programmi

A1-1 Panoramica degli elementi del controlling

Quali elementi del controlling congiunto dei programmi di Confederazione e Cantoni sono previsti rapporti annuali e controlli a campione, i quali sono completati da scambi di esperienze fra Confederazione e Cantoni. Elenchiamo nelle tabelle seguenti gli elementi di controlling dei programmi e le loro funzioni:

Tabella 6

Aspetti relativi alla sovranità cantonale del controlling dei programmi congiunto

Elementi	Descrizione	Funzione
Rapporti annuali	Nei rapporti annuali i Cantoni forniscono informazioni sull'avanzamento del programma nell'ambito degli AP sia dal punto di vista dei contenuti che da quello finanziario (confronto tra la situazione auspicata e quella reale) e propongono eventuali misure. Il rapporto annuale è sempre raffigurato in modo cumulativo.	I rapporti annuali permettono di verificare lo stato e le prospettive di realizzazione dell'obiettivo e forniscono indicazioni sulle possibili misure da adottare quando si prevede che il raggiungimento dell'obiettivo non sia garantito.
Controlli a campione	Le divisioni specializzate dell'UFAM verificano l'attuazione del programma effettuando in linea di massima uno o due controlli a campione durante il periodo programmatico.	La responsabilità del progetto è demandata al Cantone. La Confederazione limita la sua verifica qualitativa all'esecuzione di controlli a campione.

Tabella 7

Aspetti di supporto del controlling dei programmi congiunto

Elemento	Descrizione	Funzione
Scambi di esperienze	Per gli scambi di esperienze non sono necessarie direttive formali. Gli scambi possono essere organizzati in combinazione con i controlli a campione.	Gli scambi di esperienze servono all'apprendimento reciproco e forniscono all'UFAM altre informazioni sulla realizzazione del programma.

Tabella 8

Strumenti per il controlling dei programmi congiunto

Elemento	Descrizione	Funzione
Banca dati	Per quanto attiene al contenuto, la banca dati si basa sulle schede programmatiche e sugli indicatori, che consentono di redigere e valutare i diversi rapporti annuali.	La banca dati interattiva permette di rilevare gli obiettivi programmatici e di aggiornare costantemente l'avanzamento del programma (a livello materiale e finanziario) di Confederazione e Cantone.

Considerando gli elementi descritti nelle tabelle, sono previste le seguenti scadenze per il controlling dei programmi:

Figura 1
Scadenze per il controlling dei programmi

2025	2026	2027	2028	2029	2030
Periodo programmatico 2025–2028				Anno di adempimento	
	1° rapporto annuale 2025	2° rapporto annuale 2026	3° rapporto annuale 2027	4° rapporto annuale 2028	5° rapporto annuale 2029 sull'anno di adempimento
Controlli a campione					
				Periodo programmatico 2029–2032	
					1° rapporto annuale 2029

A1-2 Gli elementi del controlling in dettaglio

A1-2.1 Rapporto annuale del Cantone (rendicontazione)

Il rapporto annuale redatto dal Cantone (rendicontazione annuale) contiene in una forma standard concisa le informazioni relative all'avanzamento del programma. Il rapporto rende conto dello stato di attuazione delle misure per ogni obiettivo programmatico e del corrispondente impiego dei mezzi finanziari. Il rapporto annuale deve essere inoltrato all'UFAM entro fine marzo. L'UFAM procede a una valutazione sommaria dell'avanzamento del programma sulla base del rapporto annuale. Sempre in una forma standard, l'UFAM prende posizione entro fine giugno sul rapporto annuale del Cantone verificandone tre aspetti:

- **Tempestività:** il rapporto annuale è stato inoltrato in tempo utile?
- **Completezza:** il rapporto annuale contiene tutte le informazioni concernenti l'avanzamento del programma stabilite nell'AP?
- **Avanzamento del programma:** il raggiungimento dell'obiettivo dell'attuazione del programma è garantito entro il periodo contrattuale concordato?

In sintesi, il rapporto annuale si presenta come segue:

Tabella 9

Controlling: aspetti del rapporto annuale

Aspetti	Descrizione	Responsabile
Contenuto del rapporto annuale	Informazioni circa lo stato dell'attuazione del programma dal punto di vista finanziario e dei contenuti/misure pianificate nel caso in cui il raggiungimento degli obiettivi non sia possibile entro la fine del periodo programmatico/esperienze e conoscenze acquisite dal Cantone nell'ambito dell'attuazione del programma	Cantone
Forma del rapporto annuale	Disposizioni standard	UFAM Coc AP
Termine per la presentazione	Annuale, entro la fine di marzo	Cantone
Destinatario	UFAM, Servizio di coordinamento centrale AP	Cantone
Aspetti sottoposti a verifica (controlling annuale)	Tempestività: il rapporto annuale è stato inoltrato in tempo utile?	UFAM Coc AP
	Completezza: il rapporto annuale contiene tutte le informazioni concernenti l'avanzamento del programma stabilite nell'AP?	Divisioni specializzate UFAM e Coc AP
	Avanzamento e realizzazione del programma: è garantito il raggiungimento dell'obiettivo dell'attuazione del programma entro il periodo contrattuale concordato o sono stati realizzati gli obiettivi (secondo l'ultimo rapporto annuale)?	Divisione specializzata UFAM
Riscontro al Cantone	Il riscontro va fornito entro la fine di giugno	Direzione UFAM / Coc AP

A1-2.2 Controlli a campione

Sulla base dei rapporti annuali, la Confederazione decide in merito all'esecuzione di controlli a campione, i quali sono effettuati a livello di progetto in funzione di diversi obiettivi.

- **Esame della rendicontazione:** nell'ambito del controllo a campione è esaminata la correttezza delle informazioni sul programma comunicate dal Cantone nei rapporti annuali.
- **Verifica dell'attuazione delle misure:** il controllo a campione verifica dal punto di vista qualitativo se nell'attuazione dell'AP il Cantone ha ottemperato alle direttive e agli accordi¹⁰,
- **Esame della gestione dei programmi:** il controllo a campione permette di esaminare l'amministrazione dei programmi a livello cantonale, compreso il controlling cantonale.

I controlli a campione devono pertanto concentrarsi sull'impiego dei sussidi. In tale ambito il livello dell'esecuzione, che rientra nella sovranità cantonale, è prioritario rispetto allo scambio generale di esperienze. Occorre comunque precisare che questi controlli sono da considerare alla stregua di «sondaggi». Un ampio AP pluriennale non può e non deve essere controllato nella sua totalità¹¹. In tale contesto riveste quindi un'importanza particolare la scelta, da parte della Confederazione, degli oggetti rilevanti ai fini di un controllo a campione.

¹⁰ Basi giuridiche, aiuti all'esecuzione, accordi.

¹¹ In base all'art. 25 LSu, il CDF auspica che nei Cantoni vengano effettuati controlli a campione periodici.

Il controllo a campione si riassume come segue:

Tabella 10

Controlling: aspetti del controllo a campione

Aspetti	Descrizione	Responsabile
Contenuto del controllo a campione	Verifica delle misure, dei documenti e dell'amministrazione programmatica specifici di un progetto	Divisione specializzata UFAM
Forma del controllo a campione	Rilevamento sul terreno come pure verifica dei documenti e dell'amministrazione programmatica presso l'Amministrazione cantonale mediante un protocollo standard di controllo a campione	Divisione specializzata UFAM
Termini	Nel secondo o terzo anno del periodo programmatico ¹²	Divisione specializzata UFAM
Organizzazione	Il controllo a campione è organizzato dal Cantone in base alle direttive impartite dalla divisione specializzata dell'UFAM	Cantone
Aspetti sottoposti a verifica	Esame della rendicontazione: le informazioni relative al programma comunicate dal Cantone nei rapporti annuali corrispondono ai fatti?	Divisione specializzata UFAM
	Verifica dell'attuazione delle misure: l'attuazione del programma da parte del Cantone rispetta le direttive e gli accordi?	Divisione specializzata UFAM
Riscontro al Cantone	In forma standard entro tre mesi dal controllo a campione. Nel caso di contestazioni con ripercussioni concernenti le corrette esecuzioni o le riduzioni dei pagamenti viene coinvolto il Coc AP	Divisione specializzata UFAM

A1-2.3 Scambi di esperienze

Gli scambi di esperienze servono all'apprendimento reciproco e procurano all'UFAM informazioni supplementari circa la realizzazione del programma, in particolare in vista dell'evoluzione della politica di sovvenzionamento fondata su programmi nel settore ambientale. Gli scambi di esperienze non richiedono direttive formali e possono essere organizzati in concomitanza con i controlli a campione. La loro attuazione pratica spetta alle divisioni specializzate¹³.

Gli scambi di esperienze possono essere riassunti nel modo seguente:

Tabella 11

Controlling: aspetti relativi allo scambio di esperienze

Aspetti	Descrizione	Responsabile
Contenuto degli scambi di esperienze	Esperienze specifiche del programma, a seconda del fabbisogno e dell'interesse	Divisione specializzata UFAM, Cantone
Forma e termini	Nessuna direttiva	Divisione specializzata UFAM, Cantone
Svolgimento	Ad esempio in combinazione con controlli a campione	Divisione specializzata UFAM, Cantone

¹² Lo scadenziario suddivide i controlli a campione tra il secondo e il terzo anno. In tal caso si devono tenere in considerazione le esigenze della Confederazione e dei Cantoni. Si dovranno anche mettere in conto le imponderabilità della natura.

¹³ Inoltre, ai Cantoni vengono offerte in singoli settori specializzati – in particolare nel settore della LPN – consulenze tecniche da parte di servizi di consulenza esterni incaricati dall'UFAM. Le esperienze e le conoscenze di questi servizi di consulenza saranno a loro volta integrate nello sviluppo della politica di prodotto e di sovvenzionamento.

A2 Accordo modello

Accordo programmatico

(contratto di diritto pubblico)

secondo l'articolo 20a LSU*

tra la

Confederazione Svizzera,

rappresentata dall'

Ufficio federale dell'ambiente (UFAM),

e il Cantone

concernente gli obiettivi programmatici nel settore

* Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSU; RS 616.1)

1 Preambolo

Desiderose di conseguire congiuntamente in maniera effettiva ed efficace gli obiettivi della legge _____ nei settori _____ le Parti stipulano il presente accordo programmatico.

Motivi dell'accordo (basi di pianificazione)

- Domanda del Cantone del _____ contributo federale richiesto nell'ambito del presente programma: CHF _____)

2 Basi legali

Da parte della Confederazione, le basi del presente accordo programmatico sono le seguenti:

- articolo 46 capoverso 2 della Costituzione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101);
- articolo _____ della legge federale del x.x.20xx _____ (RS xxx);
- articolo _____ della legge federale del x.x.20xx _____ (RS xxx);
- articolo _____ della legge federale del x.x.20xx _____ (RS xxx);
- articolo 12 segg. della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu; RS 616.1)
- ordinanze _____
- direttive/aiuti all'esecuzione _____

Ulteriori basi applicabili di diritto federale:

- capo 1 della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451);
- sezione 1 dell'ordinanza del 16 gennaio 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN; RS 451.1).

Da parte del Cantone, le basi del presente accordo programmatico sono le seguenti:

Il presente accordo programmatico concretizza l'esecuzione di queste disposizioni. Le definizioni dei concetti e le basi di calcolo si trovano negli allegati dell'accordo programmatico.

3 Perimetro dell'accordo

Il perimetro geografico cui si riferisce l'accordo programmatico comprende:

4 Durata dell'accordo

Il presente accordo programmatico è valido dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2028, sempre che gli effetti delle singole disposizioni non vincolino le Parti oltre questa durata.

5 Obiettivi programmatici e basi del finanziamento

5.1 Obiettivi programmatici

Il presente accordo ha per oggetto i seguenti obiettivi programmatici strategici:

- 1. _____
- 2. _____
- 3. _____

5.2 Basi del finanziamento

Finanziamento comune del programma: il finanziamento del programma è garantito in comune dalla Confederazione e dal Cantone_____.

6 Oggetto dell'accordo

6.1 Prestazioni del Cantone

Obiettivo programmatico	Indicatore di prestazione	Prestazione del Cantone	Indicatore di qualità/efficacia
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

Con un'adeguata organizzazione specializzata il Cantone si impegna a conseguire gli obiettivi dell'accordo in modo parsimonioso, tempestivo e conforme agli scopi nonché a garantire a lungo termine le rispettive prestazioni. Il Cantone tiene debitamente conto anche del rimanente diritto federale, in particolare nei settori a lui trasferiti ai fini dell'esecuzione, quali il diritto in materia di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio come pure il diritto in materia di pianificazione del territorio e di agricoltura.

Poiché la realizzazione da parte del Cantone del presente accordo programmatico rappresenta l'adempimento di un compito federale secondo l'articolo 2 LPN, sono applicabili anche le prescrizioni di cui al capo 1 LPN e alla sezione 1 OPN. A tale scopo occorre rispettare il foglio informativo di cui all'allegato_____.

Un'opzione supplementare può inoltre essere costituita da delimitazioni finanziarie e materiali delle prestazioni rispetto ad altri prodotti, accordi e progetti singoli.

6.2 Contributo federale

Al fine di conseguire gli obiettivi programmatici di cui al numero 5.1, la Confederazione si impegna a fornire il seguente contributo globale per le prestazioni e le misure di cui al numero 6.1: CHF_____.

Obiettivo programmatico	Contributo federale
Obiettivo programmatico 1 totale	CHF ...
Obiettivo programmatico 2 totale	CHF ...
Obiettivo programmatico 3 totale	CHF ...
Totale	CHF ...

L'ulteriore finanziamento del programma è di competenza del Cantone.

7 Modalità di pagamento

7.1 Pianificazione finanziaria

Negli anni del programma, i contributi versati dalla Confederazione ammontano verosimilmente a:

Obiettivo programmatico	Contributo federale
1° anno (2025)	CHF ...
2° anno (2026)	CHF ...
3° anno (2027)	CHF ...
4° anno (2028)	CHF ...

7.2 Modalità di pagamento

La Confederazione versa a giugno/luglio di ogni anno al Cantone i contributi convenuti nel quadro dei crediti autorizzati. Il pagamento è subordinato in ogni caso alla ricezione tempestiva e alla completezza dei rapporti annuali.

In linea di principio, i pagamenti rateali vengono effettuati indipendentemente dal grado di conseguimento dell'obiettivo. In caso di inadempienza totale o parziale, l'UFAM può ridurre o sospendere completamente i pagamenti di cui al numero 7.1.

7.3 Riserva e ritardo di pagamento

Il versamento dei contributi da parte della Confederazione secondo il numero 7.1 avviene con riserva dell'approvazione dei rispettivi crediti a preventivo da parte degli organi della Confederazione competenti per il preventivo e il piano finanziario.

Il finanziamento da parte del Cantone avviene con riserva dell'approvazione dei corrispondenti crediti d'impegno o a preventivo da parte degli organi cantonali competenti.

8 Rendicontazione

8.1 Rapporti annuali

Il Cantone informa annualmente la Confederazione sullo stato di avanzamento delle misure, sul grado di conseguimento degli obiettivi e su tutti i mezzi impiegati per il conseguimento degli obiettivi stessi. Per l'allestimento del rapporto annuale la Confederazione mette a disposizione un modello.

8.2 Termini di inoltro

I rapporti annuali devono essere inoltrati entro la fine di marzo dell'anno successivo. La Confederazione analizza i rapporti e comunica i risultati al Cantone entro la fine di giugno.

9 Gestione e vigilanza

9.1 Gestione materiale e finanziaria nonché vigilanza

In base all'articolo 57 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC), l'UFAM è responsabile dell'impiego accurato, economico e parsimonioso dei mezzi finanziari utilizzati nell'ambito degli accordi programmatici. Questo compito è espletato in particolare mediante:

- la gestione degli obiettivi programmatici e degli indicatori;
- l'esame dei rapporti annuali;
- l'esecuzione di controlli a campione: l'UFAM può in qualsiasi momento effettuare controlli a campione per verificare l'esistenza, la completezza e l'esattezza dei dati trasmessi dal Cantone. Quest'ultimo consente alla Confederazione di prendere visione di tutti i documenti rilevanti ai fini dell'accordo programmatico;
- all'occorrenza, l'esecuzione di scambi di esperienze.

9.2 Vigilanza finanziaria e controllo delle finanze

Il Controllo federale delle finanze (CDF) e il Controllo cantonale delle finanze (CCF) possono verificare sul posto l'esistenza, la completezza e l'esattezza dei dati trasmessi dal Cantone. Nel quadro dei loro controlli, il CDF e il CCF hanno accesso ai dati dell'accordo programmatico.

Il CDF e il CCF stabiliscono in anticipo le modalità dell'esame per i controlli da loro eseguiti. Se un procedimento comune non è possibile, il CDF può effettuare i controlli sul posto anche da solo. Il CCF deve sempre essere invitato al colloquio conclusivo. Tutte le Parti ricevono direttamente tutti i rapporti di verifica in relazione con il presente accordo.

10 Adempimento dell'accordo programmatico

10.1 Adempimento

L'accordo programmatico è considerato adempiuto se al termine della sua durata gli obiettivi di prestazione e di qualità (o gli effetti perseguiti) secondo i numeri 5.1 e 6.1 sono stati pienamente raggiunti e gli importi secondo i numeri 6.2 e 7 versati.

10.2 Corretta esecuzione

Se uno o più obiettivi del presente accordo non sono stati conseguiti durante il periodo concertato, la Confederazione può concedere al Cantone un ulteriore termine di scadenza (al massimo un anno) per conseguire quanto convenuto. Per queste corrette esecuzioni la Confederazione non fornisce altri contributi oltre a quelli di cui al numero 6.2. L'obbligo di corretta esecuzione decade se il Cantone può provare che, a seguito di circostanze esterne e non dovute alla sua volontà, la prestazione convenuta non può essere raggiunta.

10.3 Restituzione

Se, considerati anche i numeri 10.2 e 11, gli obiettivi dell'accordo programmatico non sono stati totalmente conseguiti, il Cantone ha unicamente diritto ai contributi federali in misura proporzionale al conseguimento degli obiettivi. La Confederazione chiede la restituzione degli importi che eccedono il diritto effettivo.

11 Modalità di adeguamento

11.1 Mutamento delle condizioni quadro

Se, nel corso della durata dell'accordo, le condizioni quadro mutano in modo tale da complicarne o facilitarne oltremodo il conseguimento, le Parti definiscono nuovamente l'oggetto dell'accordo o sciolgono anticipatamente l'accordo programmatico. Se mutate condizioni quadro di politica finanziaria comportano un programma di risparmio o di sgravio oppure misure di risanamento il cui ammontare supera il due per cento delle spese complessive della Confederazione o del Cantone, ogni Parte può richiedere che l'accordo programmatico pertinente sia nuovamente negoziato. In questa occasione le Parti dell'accordo definiscono le prestazioni a cui rinunciare e i settori nei quali ridurre gli standard delle prestazioni.

In caso di mutamento delle condizioni quadro, le Parti si impegnano a scambiarsi vicendevolmente le informazioni.

11.2 Richiesta

Per sollecitare una revisione dell'accordo di cui al numero 11.1, occorre inoltrare per iscritto una richiesta all'altra Parte adducendo esplicitamente le ragioni. Le richieste di modifica di un accordo programmatico vengono esaminate dall'UFAM in due scadenze annuali: fine maggio e fine ottobre.

11.3 Adempimento alternativo

Se una prestazione, o parte di essa, convenuta secondo il numero 6.1 non può – momentaneamente o definitivamente – essere realizzata dal Cantone senza che esso ne abbia colpa, i servizi specializzati competenti di Confederazione e Cantone, quali delegati degli organi autorizzati a firmare il presente accordo programmatico, possono assegnare di comune accordo il contributo federale conferito a questa prestazione (o a parte di essa) a una prestazione alternativa paragonabile nell'ambito dello stesso obiettivo programmatico o nell'ambito di un obiettivo programmatico alternativo dello stesso programma. La giustificazione di un eventuale adempimento alternativo viene fornita con i rapporti annuali di cui al numero 8.1.

Un adempimento alternativo può avvenire nel settore _____ in particolare nel modo seguente:

12 Principio di cooperazione

Le Parti si impegnano a risolvere, possibilmente con spirito cooperativo, tutte le divergenze di opinione e le controversie concernenti il presente accordo programmatico. Prima di adire le vie legali, devono segnatamente essere prese in considerazione perizie, gestione dei conflitti, mediazione e altre procedure atte ad appianare le divergenze di opinione.

13 Protezione giuridica

La protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale (art. 35 cpv. 1 LSu).

