DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 7/2002.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 15 marzo 2002;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 6 aprile 1994, con il quale l'Agenzia nazionale per la protezione dell'Ambiente (A.N.P.A.) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1997, 1998, 1999 e 2000, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Glauco De Seta e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1997, 1998, 1999 e 2000;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1997, 1998, 1999 e 2000 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (A.N.P.A.), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE
Glauco De Seta

PRESIDENTE
Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 3 aprile 2002.

IL DIRETTORE AMM.VO CONTABILE
(Avv. Vincenzina Azara)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (ANPA) PER GLI ESERCIZI 1997, 1998, 1999 E 2000

S O M M A R I O

I. Premessa ..... *Pag.* 13

1. – Istituzionalizzazione della tutela ambientale ..... » 13

2. – Limiti e insufficienze ..... » 14

II. La posizione amministrativa dell'ANPA ..... » 16

1. – Il modello « agenzia » ..... » 16

III. L'assetto strutturale ..... » 17

1. – L'originario assetto collegiale dell'ANPA ..... » 17

2. – Il successivo assetto monocratico ..... » 19

IV. Incertezze e antinomie del quadro normativo ..... » 24

1. – Il Ministero dell'ambiente e l'Organo-Ente ..... » 24

2. – Vigilanza e controllo ministeriali ..... » 25

V. L'assetto funzionale ..... » 27

VI. Attività e realizzazioni nel quadriennio di riferimento ..... » 28

VII. Gli organi ..... » 35

1. – Problematiche del funzionamento e del finanziamento . » 35

2. – L'attività degli Ogani ..... » 37

VIII. La composizione del personale e i relativi costi ..... » 39

1. – La provvista del personale ..... » 39

2. – I costi della forza-lavoro ..... » 45

3. – La dotazione di personale della giunta organica ..... » 50

IX. Analisi dei bilanci ..... *Pag.* 62

1. – Le delibere di bilancio e le approvazioni ministeriali .. » 62

2. – I rendiconti finanziari ..... » 66

3. – I disavanzi di competenza ..... » 72

4. – Variazioni percentuali delle entrate e delle spese ..... » 76

5. – I bilanci programmatici ..... » 81

6. – Capacità di impegno, velocità di gestione delle entrate e delle spese, capacità di spesa ..... » 85

X. La situazione amministrativa ..... » 90

1. – La gestione di cassa ..... » 90

2. – La gestione dei residui ..... » 96

3. – Incidenza dei residui attivi e passivi ..... » 98

4. – Velocità di smaltimento dei residui ..... » 99

5. – Valutazione globale della situazione amministrativa ..... » 103

XI. Il conto economico ..... » 104

XII. La situazione patrimoniale ..... » 110

XIII. Considerazioni di sintesi ..... » 115

XIV. Conclusioni ..... » 120

I - PREMESSA

1. Istituzionalizzazione della tutela ambientale.

La Corte dei conti ha riferito per la prima volta il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA), ai sensi dell'art.12 della legge 21 marzo 1958, n.259 e con riguardo agli esercizi dal 1994 al 1996.[1]

Istituita con il decreto-legge 4 dicembre 1993, n.496, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 1994, n.61, l'ANPA è giunta con il 2002 al suo nono e ultimo anno di vita.

La diffusione della cultura ambientale ha avuto nel Paese una lenta evoluzione nel tempo che data dalla metà degli anni sessanta, allorché incominciò a delinearsi l'esigenza di una politica per l'ambiente. Seguirono negli anni settanta i primi provvedimenti legislativi per la lotta all'inquinamento atmosferico e industriale, le direttive della CEE e, quindi, la riforma sanitaria (legge n.833/1978), che costruì per la prima volta un sistema funzionalmente ampio ed unitario per la tutela della salute, che includeva alcuni settori ambientali.

La istituzione del Ministero dell'ambiente (legge 8 luglio 1986, n.349), quale momento unificante degli interessi ambientali, fu preceduta, nelle sedi politiche ed istituzionali, da una fase progettuale e propositiva che ebbe a suo tempo una elaborazione non breve e molto travagliata, per i molteplici e contrastanti interessi che vi erano implicati. Nel dettare la disciplina del perseguimento del danno ambientale essa ha stabilito (art.18) di attribuirne la giurisdizione al giudice ordinario su azione promossa dallo Stato o dagli enti territoriali. Si è così ritenuto di poter prescindere dalla possibilità - pure all'epoca ampiamente rappresentata, soprattutto da questa Corte nella sua competente sede giurisdizionale - di affidare l'azione risarcitoria ad un

---

[1] Detta relazione, pubblicata il 25 giugno 1998, trovasi in Atti parlamentari, Camera, Doc.XV, n.122, trasmessa alla Presidenza il 30 giugno 1998.

pubblico ministero, organo connotato dalla terzietà e dalla indefettibilità del potere-dovere di intervento.

Il meccanismo processuale di perseguimento del danno ambientale si è poi rivelato nel tempo lungo e complesso a causa della carenza legislativa di predefiniti e sicuri parametri giuridici, economici e tecnici nonché della conseguente difficoltà della loro individuazione. La relativa azione civile è stata in concreto attivata con iniziative non sistematiche, generalmente sulla base di denunce di cittadini ed associazioni ambientalistiche, rivelandosi quindi non tempestiva, disorganica e scarsamente efficace. Non si sono assicurati, in definitiva, quei risultati, soprattutto in termini di deterrenza e prevenzione, che sarebbero stati auspicabili in un contesto sociale, territoriale ed economico che resta ancora poco sensibile al rispetto dei valori ambientali.

Per il medesimo ordine di negativi presupposti l'istituzione dell'ANPA ha subito anch'essa un travagliato *iter* legislativo, passando attraverso ben tre decreti-legge, di cui solo il terzo, il DL 4 dicembre 1993, n.496, reiterativo dei precedenti decaduti per scadenza dei termini costituzionali, venne convertito nella legge n.61/1994 con modifiche anche sostanziali.

2. Limiti e insufficienze.

La legge istitutiva dell'ANPA non ha delineato una netta demarcazione tra i controlli ambientali e quelli sanitari, con l'effetto di possibili commistioni o sovrapposizioni, specie a livello locale, né ha fissato - quel che più rileva ai fini di una coordinata ed efficace operatività del settore - le reciproche competenze del Ministero dell'ambiente e dell'ANPA.

L'Agenzia ha poi incontrato difficoltà *ab initio* nella propria attività programmatoria, attesa la prevalenza dell'azione in campo nucleare, l'unica resa possibile dalla qualificazione del personale, proveniente per la maggior parte dalla ex Direzione per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria dell'ENEA (c.d. ENEA-DISP), ma con ingiustificabile penalizzazione dell'attività propria del settore ambientale.

Sono state peraltro rilevate da questa Corte, nella diversa sede di referto sul Rendiconto generale dello Stato, insufficienze della normativa generale circa la tutela ambientale intervenuta negli ultimi anni.

In ordine alla difesa del suolo la divisione delle competenze tra Ministero dei lavori pubblici quanto al settore idrogeologico, Ministero dell'ambiente quanto al disinquinamento delle acque, e Dipartimento della protezione civile, è stata di ostacolo ad una coerente programmazione e gestione delle politiche ambientali. Queste ultime sono state svolte con un meccanismo di programmazione "a cascata", dal livello nazionale a quello regionale e locale, a scapito della tempestività ed efficienza degli interventi.

La "regionalizzazione" delle attribuzioni tracciata dalla delega di cui alla legge n.59/1997, nell'ampliare l'area dell'autonomia regionale avrebbe richiesto coerenza fra sistema della difesa del suolo (legge n.183/1989), ordinamento delle risorse idriche (legge n.36/1994) nonché equilibrio tra competenze nazionali e compiti delle regioni in materie di "aree a rischio".

La difficoltà di dialogo e di interazione tra i vari soggetti pubblici titolari di competenze in materia di salvaguardia ambientale hanno provocato l'avvio di numerose procedure di infrazione nei confronti dell'Italia da parte dell'Unione Europea[2].

[2] Cfr. *amplius* Decisione e Relazione della Corte dei conti sul bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 1997, Roma 1998, 1061-1087 *passim*; per l'es. fin. 1998, Roma 1999, 235-264 *passim*; per l'es. fin. 1999, Roma 2000, 301-325 *passim*.

II – **LA POSIZIONE AMMINISTRATIVA DELL'ANPA**

1. Il modello "agenzia".

Questo modello amministrativo presenta - come è noto – negli ordinamenti in cui ha avuto origine (Gran Bretagna, Svezia, Stati Uniti) i tratti caratteristici della *responsabilità amministrativa e tecnica* come distinte da quella politica, la conseguente *autonomia operativa* ed, infine, l'*alternatività organizzativa* al modello ministeriale. Tale posizione si giustifica in quegli ordinamenti con la volontà di assicurare la continuità ed istituzionalità della tutela ambientale, sottraendone ogni concreto intervento operativo alle quotidiane interferenze e pressioni della politica.

Nel nostro ordinamento, ispirato alla tradizione amministrativa d'origine romano-germanica, si presenta invece come alternativa allo storico modello organizzativo ministeriale l'ampia e multiforme categoria dell'*ente pubblico*, nel cui ambito hanno sinora trovato collocazione i pochi modelli di agenzie c.d. nazionali.

Con l'intervento del D.Lgs.30 luglio 1999, n.300 le agenzie hanno ricevuto disciplina e caratteristiche che si diversificano da caso a caso, fermo restando gli eventuali contenuti tecnico-scientifici delle relative funzioni e lo stretto collegamento con l'apparato organizzativo ministeriale.

L'ANPA ha registrato nel tempo due peculiarità tra loro contrapposte: in quanto rientrante nell'ampia tipologia dell'ente pubblico, essa ha presentato struttura per certi aspetti compiuta (con propri organi deliberanti ed esecutivi) per potersi considerare semplice articolazione organizzativa di un ministero; per altri aspetti la sua autonomia decisionale e la correlata responsabilità sono apparse in vario modo limitate dai poteri ministeriali di direttiva, vigilanza e controllo.

Con l'avvento del D.Lgs. n.300/1999 e della legge n.93/2001 si è tenuto anche conto degli assetti amministrativi generali di un più accentuato decentramento regionalistico sul modello degli ordinamenti di tipo federalistico di alcuni Paesi europei.