In materia di *tutela delle acque* si colloca l'accordo fra ANPA e Istituto per la ricerca sulle acque del CNR (IRSA). Nell'ambito dei programmi per la tutela della biodiversità è stato avviato un importante progetto di ricerca con la collaborazione del *Forum Plinianum*.

Sulle problematiche dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico l'attività preminente è stata svolta, a supporto del Ministero dell'ambiente ed in collaborazione con le ARPA e APPA, fra l'altro per l'approntamento del documento sulle *linee guida* in esecuzione del DM 381/1998.

E' stata curata l'elaborazione di linee guida di quantificazione e valutazione economica del danno ambientale, ex art.18 della legge 349/1996, in adempimento del mandato di cui alle Direttive del Ministro dell'ambiente per il triennio 1998-2000, che hanno consentito nell'ottobre 1999 la redazione di un apposito documento, oggi punto di riferimento istituzionale anche per attività di studio e ricerca sulla vasta e complessa problematica, che in verità, dopo la legge 349/1986, non aveva ricevuto a livello legislativo quell'attenzione riscossa in altri Paesi.

Anno 2000.

La realizzazione più rilevante conseguita in quest'anno è stata la conclusione, in data 31 ottobre, di un Contratto Nazionale di Lavoro applicabile a tutto il personale ANPA. Si è così posto termine, attraverso l'approvazione delle tabelle di equiparazione e norme di primo inquadramento del personale ANPA nel Contratto degli Enti Pubblici di Ricerca, ad una situazione di permanente precarietà in cui ciascun dipendente manteneva il contratto dell'ente di provenienza con i conseguenti, ovvî inconvenienti.

Tale soluzione della problematica relativa al comparto prescelto può considerarsi, per questo primo periodo di accordo collettivo, la meno disomogenea per il personale dipendente, anche se essa presenta caratteristiche non pienamente corrispondenti alle esigenze di operatività di un'Agenzia chiamata a fornire direttamente interventi e servizi, ancorché di elevato contenuto tecnico-scientifico.

Questo importante risultato si integra con l'approvazione della dotazione organica già avvenuta nel mese di gennaio.

Tra i principali risultati conclusi nell'anno è da annoverare il funzionamento a regime del Sistema conoscitivo nazionale e dei controlli (SINA), con la messa a disposizione dei dati relativi ai diversi comparti ambientali, avvalendosi anche dell'apposito sito SINA-Net, divenuto pienamente operativo.

Si è realizzato il sistema volto a garantire l'incrocio dei dati risultanti dai controlli ambientali eseguiti dalle ARPA e dal Comando dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente (già Nucleo Operativo Ecologico-NOE), attraverso la condivisione dello spazio informativo SINA-Net nel Sistema di gestione programmi e interventi di controllo ambientale (SPINA).

Un ruolo di indubbio rilievo nell'elaborazione della normativa primaria e secondaria a supporto del Ministero dell'ambiente è stato svolto in quest'anno dall'Agenzia, con riguardo anche al settore tecnico (attraverso l'approntamento di manuali e linee guida) in materia di rifiuti, inquinamento acustico e di tutela delle acque.

Notevoli risultati sono stati conseguiti, all'interno del sistema complessivo Italia (Ministero dell'ambiente, Comitato Ecolabel-Ecoaudit, ARPA e APPA) in materia di qualità ambientali dei processi e dei prodotti. Nel 1998 esisteva un solo sito con registrazione EMAS e nessun prodotto con marchio ecologico: nel 2000 vi sono 54 siti registrati ed oltre 100 prodotti con marchio comunitario, che hanno collocato l'Italia in posizione di tutto rilievo fra i Paesi dell'Unione Europea.

Il sistema delle ARPA si è andato completando con una serie di iniziative per l'elaborazione della legge regionale istitutiva dell'Agenzia per la Sicilia. Infine si è dotato il Paese di una rete di monitoraggio automatico della radioattività in aria, con trasmissione continua dei dati radiometrici direttamente al centro di controllo, presidiato ventiquattro ore al giorno presso la sede dell'ANPA.

VII – **GLI ORGANI**

1. Problematiche del funzionamento e del finanziamento.

L'ANPA ha presentato una struttura organica di vertice che - come si è avuto modo di accennare – aveva inteso conciliare due esigenze: la duttilità ed immediatezza del collegamento con l'Autorità politica Ministro dell'ambiente, titolare del potere di direttiva, nonché con l'apparato ministeriale cui è in dettaglio conferito l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo; la peculiarità di una vasta e diversificata natura - essenzialmente tecnica e scientifica - delle attività assegnate dalla legge istitutiva, che non si sarebbero potute affidare ad un apparato burocratico, ma che richiedevano necessariamente una corrispondente struttura organizzativa di operatori dotati di specifiche professionalità, alla quale si era ritenuto di preporre un ristretto organo collegiale deliberativo.

Le due illustrate esigenze non sono state nella pratica sufficientemente e ottimalmente conciliate dalla normativa istitutiva e da quella di finanziamento in ordine di tempo intervenuta.

La soluzione legislativa – frutto evidente di compromesso tra diverse concezioni istituzionali - ha mostrato invero una carenza di fondo nella disciplina dei rapporti correnti tra Amministrazione vigilante e Agenzia e dei limiti dei reciproci poteri e facoltà implicati, che avrebbero richiesto *ab initio* una più puntuale precisazione.

La normativa di natura finanziaria, dal suo canto, non ha consentito – per i noti vincoli imposti alla spesa - che in sede di previsioni l'ANPA riuscisse a fronteggiare, negli anni che vanno dal 1997 al 1999, il fabbisogno di risorse necessarie ad assicurare l'espletamento dei molteplici compiti ad essa assegnati.

Le riscontrate carenze normative danno ragione del perché, da un lato, l'Amministrazione vigilante non abbia esercitato tutti gli usuali poteri di supervisione, coordinamento e orientamento della gestione, che sarebbero stati necessari per un Organo-Ente di nuova istituzione con personale

dipendente che mostrava di anno in anno una composizione sempre più eterogenea; dall'altro che l'Agenzia si è trovata ad affrontare una vasta mole di compiti da assolvere nell'attuazione delle proprie finalità istituzionali e, contemporaneamente, a costruire una struttura operativa che assicurasse l'espletamento di quei compiti.

Si è così verificato che, se l'assolvimento delle finalità istituzionali - e soprattutto di quelle che richiedevano di volta in volta, sotto la cogenza della necessità, indilazionabili interventi operativi - ha ovviamente beneficiato di scelte preferenziali nella gestione, l'espletamento degli altri compiti connessi all'approntamento degli atti e degli assetti più propriamente organizzativi ed amministrativi ha finito col subire negativamente in più d'una occasione sfasature temporali e ritardi.

D'altra parte, se l'insieme delle iniziative previste ha fatto perdere di vista all'Agenzia le pur doverose esigenze di contenimento della spesa, comportando nel 1997, 1998 e 1999 uno sbilanciamento delle gestioni con risultati diseconomici, il fabbisogno crescente di risorse è stato a consuntivo avvertito dall'Amministrazione vigilante e da quella del tesoro, tanto che il contributo ministeriale, aumentato di anno in anno, è risultato quasi raddoppiato per l'anno 2000 rispetto al precedente 1999.

Restano tuttavia riferibili all'Agenzia i ritardi verificatisi nel conseguimento della piena autonomia gestionale nei confronti dell'Ente di derivazione (ENEA), in relazione al supporto informatico per la contabilità ed i controlli fiscali e per le retribuzioni del personale; nella istituzione degli organi interni di controllo e di valutazione dell'efficienza; nella effettuazione degli inquadramenti del personale, proveniente nella gran parte dall'ex ENEA-DISP; nell'approntamento della pianta organica; nella individuazione del competente comparto di contrattazione collettiva ai sensi dell'art.2, comma 4 della legge n.61/1994.

2. L'attività degli Organi.

Nel corso del quadriennio in esame il Consiglio di amministrazione si è riunito 10 volte nel 1997, 18 nel 1998, 18 nel 1999 e nel 2000) assumendo n.98 deliberazioni nel 1997, n.149 nel 1998, n.152 nel 1999 e n.154 nel 2000.

La dialettica all'interno dell'Organo deliberativo collegiale si è svolta sulle più importanti tematiche riguardanti l'attività dell'Ente, a partire dallo studio e preparazione del Regolamento di organizzazione.

Il Consiglio di amministrazione nominato nel febbraio 1998 è rimasto in carica sino al 14 marzo 2001 (allorché è stato nominato un nuovo Consiglio con dPCM in pari data) e si è dato carico delle più urgenti e fondamentali problematiche dell'Agenzia, portando a compimento nel corso del suo mandato le realizzazioni che si sono più sopra esaminate.

Il Collegio dei revisori ha svolto, nell'esercizio dei suoi compiti, un'attività assidua e costante partecipando alle sedute dell'Organo deliberativo, fornendo i prescritti pareri e presentando le relazioni sia sui bilanci preventivi e sulle relative variazioni sia sui conti consuntivi. Esso ha espresso pareri e suggerimenti all'Organo collegiale in ordine agli adempimenti istituzionali, richiamando l'attenzione sull'ottemperanza ai principi di corretta gestione e di legalità amministrativa, da parte dell'apparato burocratico, e fornendo altresì ogni necessario ed utile avviso circa le impostazioni contabili, con particolare riguardo al rispetto dei termini di legge e regolamentari.

L'attività del Collegio si è svolta attraverso riunioni periodiche a cadenza anche inframensile ed è stata particolarmente incisiva in occasione dell'attività deliberativa del Consiglio di amministrazione sui maggiori ed impegnativi eventi di natura istituzionale o negoziale.

I compensi e gli emolumenti degli Organi di amministrazione e di controllo sono indicati nel seguente prospetto e sono rimasti inalterati anche per gli esercizi 2000 e 2001.

Compensi lordi degli Organi e del Magistrato della Corte dei Conti

	1997*		**1998****		**1999**	
Presidente (compenso)	150.000.000	(annuo)	150.000.000		150.000.000	
Consiglieri (compenso)	58.000.000	(annuo)	64.960.000		64.960.000	
Gettone di presenza	150.000		150.000		150.000	
Revisori						
Presidente collegio (compenso)	1.750.000	+20% (mensile)	1.960.000	+20%	1.960.000	+20%
Componenti effettivi (compenso)	1.750.000	(mensile)	1.960.000		1.960.000	
Componenti supplenti (compenso)	420.000	(mensile)	470.400		470.400	
Gettone di presenza	150.000		150.000		150.000	
Magistrato della Corte dei Conti (gettoni)	150.000		150.000		150.000	

* L'indennità di carica è stabilita con decreto del Ministro dell'Ambiente di concerto con il Ministro del Tesoro n.113/SCOC/95 del 2/11/1995. (all.1).

** A partire dal febbraio 1998 l'indennità di carica è stabilita con decreto del Ministro dell'Ambiente di concerto con il Ministro del tesoro 033/SCOC/1999. (all.2)

VIII - LA COMPOSIZIONE DEL PERSONALE E I RELATIVI COSTI NEGLI ANNI 1997, 1998, 1999 e 2000.

1. La provvista del personale.

La legge istitutiva prevedeva che alla copertura dell'organico si provvedesse, nell'ordine: a) mediante l'inquadramento di personale trasferito dal Ministero dell'ambiente e già operante in commissioni e comitati tecnico-scientifici, fino alla scadenza dell'incarico, nonché di personale trasferito dalla Direzione per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria dell'ENEA (ex ENEA-DISP); b) mediante procedure di mobilità ai sensi del D.lgs.29/1993 (Capo III, Tit.II); c) mediante l'inquadramento a domanda di altro personale di varia provenienza nonché mediante procedure di comando.

La legge istitutiva n.61/1994 consentiva all'ANPA (art.2, commi 1 e 2) una consistenza iniziale di forza lavoro di circa 600 unità, per circa due terzi di provenienza ENEA, rimasta sostanzialmente irrealizzata nei primi tre anni di vita dell'Agenzia a causa dei ritardi riferibili al Dipartimento della funzione pubblica, alla Presidenza del Consiglio, al Ministero dell'ambiente. Tale mancato adempimento aveva comportato una scarsissima autonomia funzionale dell'Agenzia ed una sua necessitata dipendenza dai servizi centralizzati dell'Ente di derivazione.

Per ovviare, poi, al crescente fabbisogno di forza-lavoro, ed in carenza della pianta organica, l'ANPA ha utilizzato i diversi istituti giuridici previsti per le pubbliche amministrazioni e, in particolare, per il settore dell'ambiente.[5]

La carenza della pianta organica - il cui studio preparatorio e il cui approntamento era del resto affidato all'iniziativa della stessa Agenzia - avrebbe potuto certamente comportare un ricorso ancora più contenuto e

[5] Si è così fatto ricorso all'istituto del comando da pubbliche amministrazioni; al contratto di lavoro a tempo determinato, ai sensi della legge 18 aprile 1962, n.230 (art.1 lett. b e c); all'incarico di servizio o d'opera, di cui all'art.2222 e segg. del codice civile, conferibile a persone fisiche o a ditte; all'incarico ex art.7, comma 6, del D.Lgs. n.29/1993 da conferire ad esperti di provata competenza e, rispettivamente, ai sensi dell'art.2, comma 6, della legge 3 agosto 1998 n.267 (di conversione del D.L.11 giugno 1998, n.180), che ha dettato misure urgenti per la prevenzione del rischio

mirato nell'adozione dei provvedimenti di provvista della forza-lavoro, soprattutto per quanto concerne l'instaurazione di rapporti di lavoro precario e di stipula di contratti di consulenza con esperti esterni. In effetti l'incidenza del costo del lavoro sul totale della spesa è risultato decrescente nel quadriennio di riferimento, rispetto all'iniziale triennio 1994-1996.

Il contenimento dei costi di funzionamento, che sono risultati invece in progressivo aumento rispetto ai costi di personale, avrebbe potuto limitare i disavanzi finanziari, che hanno richiesto il corrispondente incremento del contributo statale.

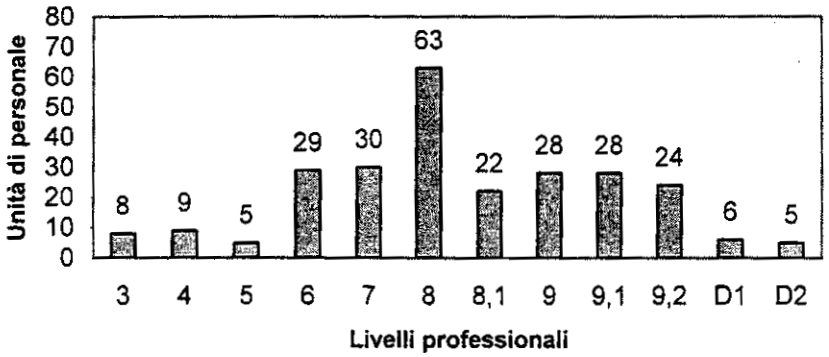
Anno 1997

Il decremento di personale verificatosi a seguito dei pensionamenti aveva fatto sì che dalle 257 unità in forza all'inizio del 1997 si scendesse alle 243 risultanti alla fine dell'anno. Veniva poi rinnovato il contratto collettivo nazionale di lavoro ENEA, che era l'unico applicabile ai dipendenti, di ruolo e comandati, della stessa provenienza in mancanza di una contrattazione *ad hoc* per l'Agenzia.

I 257 dipendenti alla data del 1° gennaio 1997 comprendevano n.11 dirigenti, pari al 4,5% di tutto il personale, così distribuiti nei vari livelli professionali:

idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania; infine anche ai contratti di formazione-lavoro.

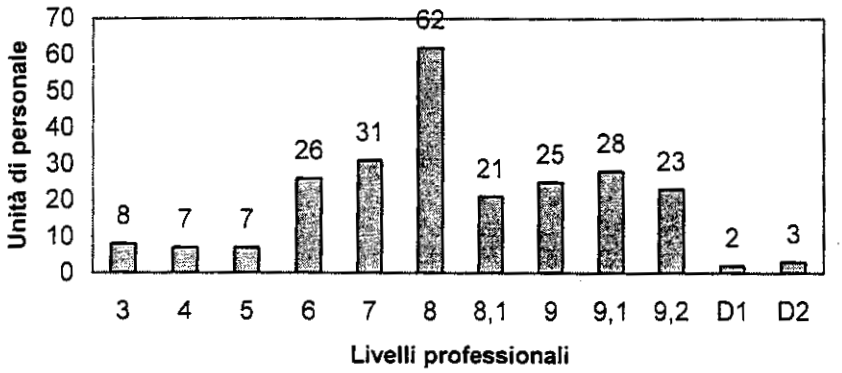
Distribuzione personale ANPA al 01/01/97



Alla data del 31.12.1997 erano in servizio 294 unità, comprendenti 243 dipendenti di ruolo di provenienza ENEA, 2 a termine e 49 comandati da altre Amministrazioni. I dirigenti erano 5, pari a circa il 2% di tutto il personale.

I 243 dipendenti di provenienza ENEA erano così distribuiti nei vari livelli:

Distribuzione personale ANPA al 31/12/97

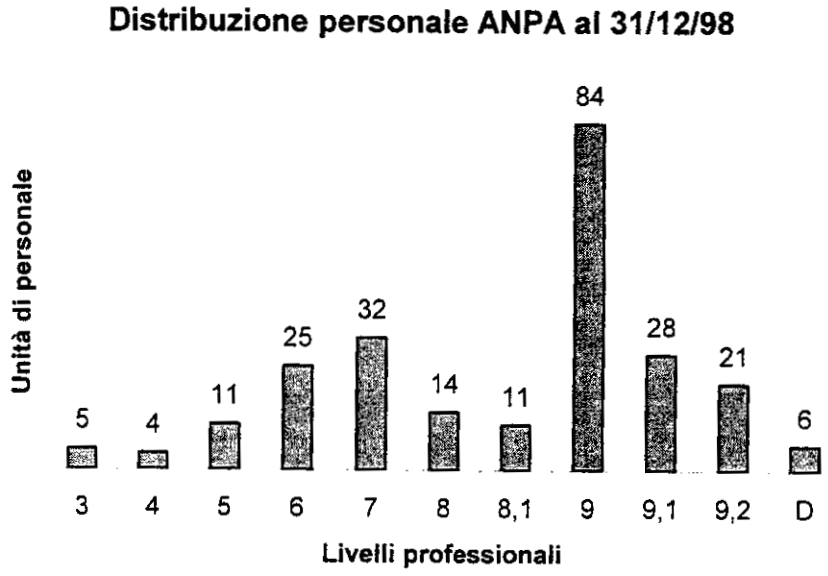


Anno 1998

Alla data del 1° gennaio 1998 erano in servizio n.243 dipendenti, di cui n.5 comandati presso altre Amministrazioni. I dirigenti rappresentavano il 2% circa di tutto il personale. Sono state acquisite n.1 unità comandata trasferita nei ruoli ANPA e n.2 unità, di cui n.1 dirigente, con contratto a termine.

Alla data del 31.12.1998 risultavano complessivamente in servizio n.376 unità di personale, di cui 241 dipendenti di ruolo, 11 dipendenti con contratto a termine, 62 comandati (ENEA) e 62 comandati da altre Amministrazioni. I dirigenti erano 6.

I 241 dipendenti di ruolo risultavano così distribuiti:



Anno 1999

Sono stati trasferiti nei ruoli ANPA, ai sensi dell'art.2, comma 2 della legge istitutiva (Delibera n.530/C del C.d.A. in data 23.09.1999) n.55 dipendenti ENEA e n.41 dipendenti da altre Amministrazioni, che non avevano ancora avuto nell'anno un inquadramento nei livelli ANPA.

Si era anche completata l'articolazione della struttura organizzativa con l'attribuzione di n.15 incarichi dirigenziali, di cui n.2 con contratto a tempo determinato, con procedura di selezione e reclutamento sulle quali erano stati sollevati alcuni dubbi quanto alla compatibilità con le regole del settore pubblico.

Al 31.12.1999 risultavano nel complesso in servizio n.466 dipendenti, di cui 328 dipendenti di ruolo (10 erano comandati presso altre Amministrazioni), 30 unità di personale a termine, 50 di personale a termine in base alla legge 267/1998 sulla difesa del suolo, 58 di personale comandato da altre Amministrazioni. I dirigenti erano in numero di 21.

Anno 2000.

Il personale ha raggiunto al 31.12.2000 una consistenza complessiva di 565 unità, che comprendono 373 dipendenti di ruolo, 88 con contratto a termine privatistico, 50 con contratto a termine ex legge 267/1998 e 54 comandati da altre Amministrazioni.

L'evento più importante di quest'anno ha riguardato la definitiva realizzazione della pianta organica dell'Agenzia.

Tale acquisizione ha richiesto la ridefinizione dei ruoli e la riorganizzazione dell'intera struttura, già avvenuta nei primi mesi dell'anno 1999, mentre nella seconda metà dello stesso anno era stato valutato l'inserimento del personale ANPA in un proprio comparto di contrattazione, che è stato individuato in quello degli Enti pubblici di ricerca più per le molte affinità che i profili e le carriere del personale presentano con quelle del comparto, che per il vasto ambito di competenze istituzionali dell'ANPA.

In questa fase ha pesato il notevole ritardo nell'applicazione di tale contratto, che già era stato previsto dall'accordo-quadro per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto il 2 giugno 1998.

La vicenda degli inquadramenti nei ruoli ANPA di tutto il personale di provenienza ENEA-DISP si è conclusa previa valutazione delle attività da esso svolte sino al 31.12.1997.

L'analisi delle necessità d'ordine qualitativo e quantitativo dei profili professionali necessari a garantire l'operatività dell'Ente ha richiesto una quantificazione del personale in 635 unità, articolate, oltre ai dirigenti, in circa 120 figure di profilo professionale amministrativo (pari al 18,6%) e in circa 490 figure di profilo professionale tecnico (pari al 77,5%).

I lavori di approntamento della pianta organica si sono conclusi con la delibera consiliare n.716 del 31 ottobre 2000, che è stata approvata dai Ministeri vigilanti in data 6 febbraio 2001.

2. I costi della forza-lavoro.

Le quattro tabelle che seguono mostrano: la n.1, la sequenza crescente nei quattro anni della consistenza e dei costi per la forza-lavoro, la n.2 l'incidenza di tali costi sulla spesa corrente e sull'intera spesa dell'Agenzia, la n.3 l'entità della spesa per contratti di studio e servizi tecnico-scientifici stipulati con persone fisiche o con aziende specializzate, la n.4 l'incidenza dei costi totali per la forza-lavoro e per tali contratti sulla spesa corrente e su quella totale.

La spesa per contratti di studio e ricerca non può ovviamente considerarsi vera e propria spesa di personale, ma costituisce una parte notevole dei costi di funzionamento che appare comunque finalisticamente connessa con la spesa per l'acquisizione di forza-lavoro.

Tab. n.1

SPESA E COSTI TOTALI PER LA FORZA - LAVORO (in milioni)

	1997	Unità di personale	1998	Unità di personale	1999	Unità di personale	2000	Unità di personale
Retribuzioni fisse e accessorie	22.420		22.514		25.955		30.691	
Oneri prev. e ass.	6.014		4470		5.327		7.100	
Accantonamenti al fondo di anz. e prev.	3.896		5.291		3.195		3.632	
Benefici sociali e assistenziali	2.581		600		550		900	
COSTI TOTALI	**34.911**	**294**	**32.875**	**376**	**35.027**	**466**	**42.323**	**565**

Tab. n.2

INCIDENZA DEL COSTO DI PERSONALE SULLA SPESA CORRENTE E SU QUELLA TOTALE

(in milioni)

ANNI	Costo personale	Spesa corrente	%	Spesa totale	%
1997	34.911	57.313	60,9	68.130	51,2
1998	32.875	61.682	53,3	73.516	44,7
1999	35.027	68.596	51,1	77.900	45,0
2000	42.323	101.086	41,9	110.139	38,4

Tab. n.3

SPESA PER CONTRATTI (in milioni)

Contratti (Tit. I - Cat. 2)	1997	1998	1999	2000
Servizi tecnici e scientifici	2.225	4.857	6.747	15.760
Studio, ricerca ecc.	6.687	9.398	10.093	17.705
Di irraggiamento		10	26	3
Di progettazione	7	262	415	771
TOTALE CONTRATTI	**8.919**	**14.527**	**17.281**	**18.479**

Tab. n.4

INCIDENZA DEI COSTI TOTALI PER LA FORZA-LAVORO E PER I CONTRATTI SULLA SPESA CORRENTE E SU QUELLA TOTALE

(in milioni)

ANNI	Costi forza-lavoro + spesa contratti	Spesa corrente	%	Spesa totale	%
1997	43.830	57.313	76,4	68.130	64,3
1998	47.402	61.682	76,8	73.516	64,4
1999	52.308	68.596	76,2	77.880	67,1
2000	60.802	101.086	60,1	110.139	55,2

I costi totali di personale di cui alla Tab. n.1 consentono di constatare come la complessiva forza-lavoro di cui l'ANPA ha disposto negli anni in esame, pur accrescendosi via via – mediante il ricorso all'utilizzazione di risorse esterne di professionalità medio-alta, nell'ambito degli strumenti normativi consentiti dal D.Lgs. 29/1993 - sia rimasta sempre inferiore al numero di unità di personale (circa 600) ipotizzato dalla legge istitutiva.

Tali costi inoltre (come emerge anche dalla successiva Tab. n.10), pur apparendo crescenti, rappresentano una percentuale in diminuzione della spesa corrente e di quella totale rispetto ai corrispondenti costi del primo triennio 1994 - 1996. Solo nel 1997 essi hanno raggiunto il 60,9% della spesa corrente e il 51,2% di quella totale, mentre nei successivi esercizi la loro percentuale è diminuita sensibilmente a raffronto sia con la prima che con la seconda.

Se poi i costi della forza-lavoro vengono sommati con l'entità della spesa per i contratti (Tabelle 2 e 3), si nota che tali oneri complessivi tendono anch'essi a diminuire percentualmente nel quadriennio rispetto alla spesa corrente e alla spesa totale, contrariamente a quanto era avvenuto nel triennio iniziale.

Per il primo triennio in una Agenzia di servizi l'elevata incidenza del costo di personale (mediamente del 60%) avrebbe dovuto trovare giustificazione nella alta produttività dei servizi erogati.

Nel periodo in esame, viceversa, l'incidenza di tale costo – sempre di elevata entità - appare proporzionale all'insieme delle realizzazioni acquisite dall'ANPA e alla logica che ha informato, nel tempo, prima l'attività programmatica di edificazione delle strutture e poi quella di produzione dei servizi.

La iniziale mancanza di un organico di dipendenti propri e la palese insufficienza – sia quantitativa che in ordine alle professionalità richieste per i compiti più propriamente ambientali - del primo nucleo di personale, tutto di provenienza ENEA, ha comportato una maggiore crescita di spesa per la forza-lavoro in relazione al quadro delle disponibilità finanziarie di ciascun esercizio.