DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 46/2003.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza dell'8 luglio 2003;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 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 (ANPA) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2001, nonché l'annessa relazione del Consiglio di Amministrazione trasmessi alla Corte in adempimento all'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente 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 l'esercizio 2001;

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 del conto consuntivo – corredato dalle 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 n. 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2001 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) — 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 30 luglio 2003.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (ANPA) (ORA AGENZIA PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E PER I SERVIZI TECNICI-APAT) PER L'ESERCIZIO 2001

S O M M A R I O

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

II. La trasformazione strutturale e funzionale dell'agenzia ..... » 14

III. Attività e realizzazioni nell'anno 2001 ..... » 19

IV. Gli organi ..... » 28

V. I costi della forza-lavoro ..... » 34

VI. Analisi dei bilanci:

1. Le delibere di bilancio e le approvazioni ministeriali ..... » 38
2. I rendiconti finanziari. Prime valutazioni ..... » 39
3. Variazioni percentuali delle entrate e delle spese .. » 46
4. I bilanci programmatici ..... » 50
5. Capacità di impegno, velocità di gestione delle entrate e delle spese, capacità di spesa ..... » 54

VII. La situazione amministrativa:

1. La gestione di cassa ..... » 58
2. La gestione dei residui ..... » 63

VIII. Il conto economico ..... » 68

IX. La situazione patrimoniale ..... » 72

X. Conclusioni ..... » 76

I. PREMESSA

La Corte dei conti ha riferito per ultimo il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ex Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA), ai sensi dell'art.12 della legge 21 marzo, n.259 e con riguardo agli esercizi dal 1997 al 2000.[1]

Sono stati illustrati gli eventi socio-culturali e normativi che hanno caratterizzato la nascita e l'istituzionalizzazione della tutela ambientale - a far tempo dalla creazione del Ministero dell'ambiente (legge 8 luglio 1986, n.349) – e sino alla istituzione dell'ANPA, disposta dal decreto-legge 4 dicembre 1993, n.496, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 1994, n.61.

Si è evidenziato il lungo e profondo travaglio che contrassegnò, a suo tempo, la disciplina legislativa del perseguimento del danno ambientale, atteso il contrasto degli interessi che vi erano implicati, e la soluzione adottata - indubbiamente di compromesso – che ancora oggi palesa limiti e insufficienze quanto alla tempestività e alla entità della misura risarcitoria e agli effetti dissuasivi che dovrebbero esservi connessi.

Si è rilevata, inoltre, la mancata demarcazione delle competenze facenti capo a diverse Amministrazioni pubbliche, in materia di tutela ambientale, e lo scarso coordinamento degli interventi relativi.

Gli illustrati negativi presupposti per una esaustiva azione in favore di tutti gli aspetti della salvaguardia dell'ambiente si sono ripercossi altresì sull'attività dell'Agenzia ambientale, nella sua prima fase di vita (anni 1994-1997), che ha risentito di squilibrate funzionalità nonché di carenti e ritardati supporti finanziari.

Malgrado ciò l'Agenzia ha registrato, nel corso del successivo quadriennio 1998-2001 – numerosi positivi risultati, che hanno per molti aspetti ovviato alle innegabili sfasature e manchevolezze verificatesi in precedenza.

In ragione della protrazione dei tempi di avvio e prima operatività della nuova Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) – di successiva imminente trattazione – il controllo è proseguito, anche per il 2001, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 /1958, mentre si svolgerà successivamente, sull'Agenzia riformata, in base alla legge n. 20/1994, per effetto della acquisita natura di organo ministeriale.

Al riguardo si reputa tuttavia necessario segnalare all'attenzione del Governo e del Parlamento come, nel vigente duplice sistema dei controlli della Corte dei conti sulle gestioni sovvenzionate dallo Stato, appaia più adeguato per quelle di maggiore impatto sulle finanze pubbliche – come appunto l'APAT – il controllo svolto sulla singola gestione previsto dalla legge n. 259/1958 anziché quello generale, per programmi e settori di attività, regolato dalla legge n. 20/1994.

---

[1] Atti Camera, Doc.XV, n.66, pubblicata il 3 aprile e trasmessa alla Presidenza il 4 aprile 2002.

II. LA TRASFORMAZIONE STRUTTURALE E FUNZIONALE DELL'AGENZIA

La struttura operativa dell'Agenzia ha subito un notevole mutamento rispetto alla configurazione fin dalla sua istituzione di ente dotato di propria personalità giuridica, con un organo di governo collegiale (il Consiglio di amministrazione, composto di tre membri e nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), con un Presidente (eletto dal Consiglio nel suo seno, con poteri di rappresentanza legale dell'ente e dei connessi compiti propulsivi) e con un Direttore (incaricato di dirigere e coordinare le strutture dell'agenzia, di predisporre gli schemi di bilancio e di curare l'esecuzione delle delibere del Consiglio).
L'ente era sottoposto alla vigilanza e a taluni controlli del Ministero dell'ambiente, ai sensi del regolamento di organizzazione di cui al dPR 4 giugno 1997, n.335 nonché dello statuto di cui al dPCM 5 gennaio 1996.
Invero l'ampiezza e l'entità della vigilanza e dei controlli ministeriali non era stata adeguatamente stabilita, anche a causa della non perfetta formulazione delle relative norme regolamentari.

Profonde innovazioni nella normativa interessante l'Agenzia ambientale venivano introdotti con D.Lgs. 30 luglio 1999, n.300 nonché con legge 23 marzo 2001, n.93.
Il D.Lgs. 300 prevedeva l'istituzione del nuovo **Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio**, cui venivano trasferiti tra gli altri compiti e funzioni dei soppressi Ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici e, agli articoli 35-40, istituiva la nuova **Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici-APAT**, nella quale confluivano le funzioni dell'ANPA, che veniva soppressa, e quelle dei Servizi tecnici nazionali già funzionanti presso la Presidenza del Consiglio, che venivano anch'essi soppressi.
L'art. 40 del citato D.Lgs. n.300/1999 abrogava espressamente le norme della legge istitutiva dell'ANPA n.61/1994, che disciplinavano fra l'altro gli organi e il personale di quest'ultima. Altre norme stabilivano che (art.8, comma 4) con regolamento emanato ai sensi dell'art.17, comma 2 della legge n.400/1988, fossero fra l'altro emanati gli statuti delle agenzie statali; l'art.38 (come modificato dall'art.2, comma 2, della legge n.93/2001) prevedeva, in particolare, che lo statuto della nuova APAT contenesse la disciplina dell'organo agenziale destinato ad assicurare la collaborazione delle regioni.
Detta normativa sopravvenuta tracciava in generale, nel quadro di un ampio disegno di delegificazione, un nuovo assetto delle agenzie statali esistenti, da definirsi con regolamenti governativi in materia di attribuzioni, attività, responsabilità, controlli e vigilanza da parte dei competenti Ministeri.
Le agenzie venivano formalmente definite, dall'art.8 del D.Lgs.n.300/1999, **"strutture che...svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale**,... (che) **operano al servizio delle pubbliche amministrazioni**,..(che) **hanno piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge...** (e) **sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro"**.

Pertanto, ancorché sfornita di personalità giuridica e di organi di amministrazione collegiali, l'APAT conserva la sua struttura di organo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio dotato di una ben distinta soggettività, che non ha la mera rilevanza interorganica, propria delle direzioni generali o di altri analoghi uffici ministeriali, ma che – al contrario – assume un indubbio carattere esterno, nell'ordinamento generale nazionale nonché in quello comunitario, in forza delle attribuzioni e dei compiti che la legge ad essa direttamente affida.
In definitiva l'Agenzia ambientale ha conservato, rispetto alle altre Agenzie statali, peculiari caratteri di soggetto-organo dello Stato, che derivano dalla precedente struttura di "ente-organo" e che ne fanno un centro di imputazione di propri rapporti giuridici e finanziari nonché di proprie responsabilità: rapporti e responsabilità che sono espressi nell'autonomia di bilancio e di gestione ad essa conservata dalla legge, che la supporta e rafforza con la possibilità di acquisire entrate proprie, oltre quelle costituite dai trasferimenti statali, e di disporre – a sua volta – trasferimenti passivi a favore del sistema delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente.
L'esame delle norme statutarie confermerà quanto ora osservato.

A seguito di alcuni eventi verificatisi nel primi mesi del 2001 veniva disposta, con dPCM 26 luglio 2001, la revoca della nomina a membro del Consiglio di amministrazione del Presidente in carica, con contestuale decadenza dall'incarico di presidenza. Con successivo dPCM in pari data veniva altresì revocato il Consiglio di amministrazione e si disponeva la nomina di un Commissario, conferendo ad esso sia i poteri del Consiglio di amministrazione che quelli del Presidente.
Con ulteriore dPCM, sempre nella stessa data del 26 luglio 2001, si provvedeva a nominare il Direttore - poiché quello in carica si era dimesso per ricoprire altra funzione - sino all'entrata in vigore dello statuto, che avrebbe segnato la nascita operativa della nuova APAT.
Lo statuto veniva approntato in attuazione, fra l'altro, del citato D.Lgs. 300/1999, del D.Lgs. n.303/1999 e della legge n.93/2001. Esso veniva approvato mediante regolamento emanato con dPR 8 agosto 2002, n.207, pubblicato sulla G.U, Parte prima, n.188/L del 21 settembre 2002.

Ai sensi dell'art.1 di detto statuto, l'APAT è dotata di **autonomia tecnico-scientifica, regolamentare, organizzativa, gestionale, contabile e finanziaria**; è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nonché al controllo della Corte dei conti, ai sensi della legge n. 20 del 1994, così come per le altre agenzie ricomprese tra le amministrazioni statali.
Essa svolge (art.2), in particolare: le funzioni tecnico-scientifiche concernenti la protezione dell'ambiente (come definite dall'art.1 del DL n.496/1993, conv. con modif. nella legge n.61/1994, istitutiva dell'ANPA); le funzioni tecnico-scientifiche concernenti il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e delle acque nonché ogni altro compito a supporto dello Stato per le funzioni di rilievo nazionale; le funzioni di coordinamento delle

Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) e delle analoghe agenzie delle province autonome di Trento e di Bolzano (APPA) nonché le funzioni e le attribuzioni, già di competenza dell'ANPA, del Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, degli Uffici di biblioteca e documentazione e dell'Ufficio per il sistema informativo unico (SIU).

Sono **organi** dell'APAT (art.2):

a) il **Direttore generale**;

b) il **Collegio dei revisori**.

L'incarico di **Direttore generale**, di nomina ministeriale e durata triennale riconfermabile, può essere conferito anche a soggetti estranei alla pubblica amministrazione in possesso di particolare e comprovata qualificazione professionale.

Il Direttore, responsabile dell'0rganizzazione e della gestione dell'Agenzia, in particolare:

- cura i rapporti con le istituzioni, e segnatamente con l'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA);
- predispone i bilanci e i rendiconti;
- adotta i programmi di attività in attuazione delle direttive del Ministro,
- definisce l'articolazione delle strutture operative;
- alloca le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili secondo principi di economicità, efficacia e efficienza;
- stipula convenzioni col Ministero dell'ambiente e del territorio nonché accordi di carattere generale e programmatico con altri soggetti pubblici e privati;
- nomina i collaboratori esterni con contratti di collaborazione occasionale e/o continuativa ed entro predeterminati limiti.

Il **Collegio dei revisori** è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ed è composto di tre membri effettivi e di due membri supplenti. Ci si è così conformati ai rilievi formulati da questa Sezione circa la precedente struttura dell'Organo interno di controllo, che annoverava soltanto due membri effettivi e due supplenti, in palese contrasto con i principi che regolano la collegialità. Due dei membri effettivi, tra cui quello con funzioni di presidente, sono scelti dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio; l'altro membro effettivo è designato dal Ministro dell'economia e delle finanze. Dei due membri supplenti, uno è scelto dal Ministro dell'ambiente e l'altro dal ministero dell'economia e delle finanze.

Il **Comitato direttivo** (art.6), con funzioni di collaborazione nei confronti del Direttore generale, non figura tra gli organi dell'APAT. Esso è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente ed è composto di due membri designati dallo stesso Ministro e di altri due membri designati dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.