

## **DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

PAGINA BIANCA

*Determinazione n. 76/2009.*

## LA CORTE DEI CONTI

### IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 24 novembre 2009;

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

visto l'articolo 100, 2° comma, della Costituzione in cui è prevista la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

visto l'articolo 38 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che ha istituito l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT);

vista la legge 24 novembre 2006, n. 286, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante « disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria », con cui l'APAT è stata trasformata in ente pubblico non economico avente personalità giuridica di diritto pubblico ed ordinamento autonomo;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 giugno 2007 con il quale la predetta Agenzia è stata dichiarata sottoposta al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 2 della menzionata legge n. 259 del 1958;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2007, nonché l'annessa relazione del Presidente e del Consiglio dei Revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere Adolfo Teobaldo De Girolamo 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'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) per l'esercizio 2007;

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 – 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. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2007 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi – dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

*Adolfo T. De Girolamo*

PRESIDENTE

*Mario Alemanno*

Depositata in Segreteria il 1° dicembre 2009.

IL DIRIGENTE

(dott. Giuliana Pecchioli)

## **RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA  
GESTIONE DELL'AGENZIA PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE  
E PER I SERVIZI TECNICI PER L'ESERCIZIO 2007

S O M M A R I O

<i>Premessa</i> .....	<i>Pag.</i>	13
1. Assetto ordinamentale e vicende significative .....	»	14
2. Gli organi e la struttura .....	»	16
3. Le risorse umane ed i costi .....	»	20
4. L'attività istituzionale. Programmazione, pianificazione e verifica dei risultati .....	»	24
5. I risultati contabili della gestione .....	»	28
5.1 Il bilancio e l'ordinamento contabile .....	»	28
5.2 Il rendiconto finanziario .....	»	30
5.3 Lo stato patrimoniale .....	»	33
5.4 La situazione amministrativa .....	»	35
5.5 Il conto economico .....	»	37
6. Considerazioni conclusive .....	»	39

PAGINA BIANCA



**Premessa**

La Corte riferisce al Parlamento, in attuazione dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT) per il periodo ricompreso tra il 1° luglio 2007 (data di assoggettamento della medesima al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 2 della predetta legge n. 259 del 1958) e la fine dell'esercizio 2007, con cenni fino alla soppressione dell'ente, decorrente dal 24 luglio 2008, ai sensi dell'art. 28, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

L'Agenzia in questione è stata dichiarata ente sottoposto al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 2 della predetta legge n. 259 del 1958, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 giugno 2007. Con determinazione n. 11 dell'8 febbraio 2008 questa Sezione ha disciplinato, nei confronti della stessa, le modalità di esecuzione degli adempimenti prescritti dalla medesima legge.

Il referto della Corte riguarda un periodo, temporalmente limitato, ma che ha visto l'APAT impegnata in un tentativo di razionalizzazione sotto il profilo organizzativo e funzionale.

In tale contesto è intervenuto il legislatore che, con il ricordato decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, ha disposto - come più dettagliatamente si dirà in prosieguo - la soppressione dell'APAT, con l'attribuzione delle funzioni, delle inerenti risorse finanziarie strumentali e del personale all'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale), neo-istituito ente, che è stato, poi, sottoposto al controllo della Corte dei conti con DPCM 5 febbraio 2009.

## 1 – Assetto ordinamentale e vicende significative

L'APAT è stata istituita dall'art.38 del DLgs 30 luglio 1999, n. 300, con il compito di svolgere le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo.

Ha origine dalla fusione tra l'Agenzia nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA)<sup>1</sup> ed il Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'attuazione del predetto art. 38 del D.lgs. n. 300/99 ha determinato la confluenza nell'APAT di più strutture già addette a compiti di valutazione tecnica ed ha sollecitato il confronto fra i modi di operare presso l'indicato Ente pubblico (ANPA) e presso le strutture ministeriali, costituite da parte dei Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il completamento di questa operazione avrebbe dovuto tendenzialmente migliorare l'economicità della strumentazione tecnica dell'ambiente ed evitare la duplicazione e sovrapposizione di funzioni e adempimenti di varia natura.

Il concorso di più circostanze ha reso laborioso il processo di costituzione dell'APAT, sia nella fase di definizione dei contenuti dello statuto che in quella degli adempimenti finalizzati al funzionamento a regime.

Sulle varie cause che hanno influito sfavorevolmente sulla piena operatività dell'Ente, la Corte – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – si è pronunciata con la delibera n. 17/2006/C in data 16 novembre 2006 con la quale sono stati analizzati il processo di costituzione dell'Agenzia e la gestione delle risorse assegnate negli anni 2002-2005.

In questa sede ci si limita a dare atto che lo Statuto, necessario per l'operatività dell'Ente, è stato approvato con regolamento emanato con DPR 8 agosto 2002, n.207.

Lo Statuto ha previsto, fra l'altro, che l'APAT fosse sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed al controllo della Corte dei conti<sup>2</sup>.

Con la nomina del Direttore Generale, nel 2002, è stato individuato il responsabile della struttura ed è stata avviata la gestione provvisoria

<sup>1</sup> Sulla gestione dell'ANPA la Sezione controllo enti ha riferito per gli anni 1997-2000 (cfr Atti parlamentari, XIV leg., doc. XV, n. 66). 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) il controllo è proseguito, anche per il 2001 sulla gestione ex ANPA (cfr. Atti parlamentari, XIV leg., doc XV, n. 182).

<sup>2</sup> Il controllo è stato svolto dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

dell’Agenzia. Nel 2003 è stato costituito il Collegio dei revisori dei conti ed il Comitato Direttivo. Per la fase appena descritta, caratterizzata da un difficile percorso organizzativo derivante principalmente dalla problematica relativa al personale trasferito dagli uffici soppressi provenienti da due diversi comparti, dalla elaborazione dei regolamenti di contabilità e di organizzazione e dalla mancata tempestiva stipula della convenzione triennale Ministero vigilante-ente, può farsi rinvio alla disamina svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nella citata delibera n. 17/2006/C del 16 novembre 2006. La Sezione ha anche messo in luce i mutamenti organizzativi conseguenti ai molteplici interventi legislativi succedutisi con effetti non favorevoli.

Successivamente, a seguito dell’emanazione del Decreto Legge del 3 ottobre 2006 n. 262, convertito con modifiche nella Legge 286 del 24 novembre 2006, l’APAT ha subito una nuova trasformazione ed è venuta a configurarsi quale “persona giuridica di diritto pubblico ad ordinamento autonomo, dotata di autonomia tecnico-scientifica, regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale-finanziaria e contabile”.

Fino alla data di entrata in vigore del nuovo statuto, il quale avrebbe dovuto recepire le modifiche organizzative stabilite dal citato D.L. 262/2006, sono rimaste in vigore le norme statutarie di cui al D.P.R. 8 agosto 2002, n. 207, se ed in quanto compatibili con lo stesso D.L. 262/2006.

Alla luce della suddetta disposizione ed in attesa dei tempi tecnici necessari per l’emanazione del nuovo statuto, con DPCM 19 ottobre 2006 il Direttore Generale è stato chiamato alla funzione di Commissario straordinario per governare la fase di transizione verso la nuova APAT e sono stati sciolti gli organi di amministrazione dell’Agenzia. L’ente quindi, ancora non assestato, ha subito un’ulteriore modifica che ha richiesto un nuovo lavoro di strutturazione che si è protratto per buona parte del 2007, al fine di adeguarsi alla nuova configurazione giuridica.

Merita segnalazione la circostanza che, per il periodo compreso tra il 19 settembre 2006 ed il 26 gennaio 2007, l’ente è stato sottoposto ad un’indagine dai Servizi Ispettivi presso il MEF i cui esiti sono stati anche trasmessi alla Procura Generale di questa Corte<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> L’indagine si è soffermata su talune disfunzioni ed irregolarità, fra cui la mancata adozione degli atti di organizzazione dell’Ente (statuto, programma triennale ecc), erronee procedure relative all’acquisizione di personale a tempo determinato ed alle nomine di dirigenti di I e II fascia ed assenza di una razionalizzazione delle spese.

In tale situazione è intervenuto, come già detto, l'art. 28 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha istituito l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), con le funzioni e le inerenti risorse finanziarie strumentali e di personale dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM), dei quali ha contestualmente disposto la soppressione a decorrere dalla data di insediamento dei commissari di cui al comma 5 del medesimo articolo.

L'APAT è stata, quindi, soppressa dal 24 luglio 2008, data di insediamento del Commissario straordinario e dei due subcommissari<sup>4</sup>, che sono stati chiamati a svolgere le funzioni del Presidente, del Consiglio di Amministrazione e del Direttore Generale, fino all'avvio dell'ISPRA.

## 2 - Gli organi e la struttura

La ricordata legge n. 286/2006 ha introdotto importanti modifiche all'organizzazione dell'APAT, a cui è stata conferita personalità giuridica di diritto pubblico e ordinamento autonomo, con autonomia tecnico-scientifica, gestionale e finanziario-patrimoniale. La norma ha anche dotato l'Ente di un Presidente e di un CDA che affiancavano la figura del preesistente Direttore Generale. La riforma ha attuato, quindi, anche per l'APAT la distinzione fra funzioni di indirizzo (CDA) e quelle di gestione (Direttore generale).

Organi previsti per l'Agenzia, in base a quanto è disposto dall'art 20 della legge 286/2006, erano:- il Presidente, con funzioni di rappresentanza dell'Agenzia<sup>5</sup>; il Consiglio di Amministrazione, composto da quattro membri oltre al presidente, aventi comprovata esperienza e professionalità<sup>6</sup>; il Collegio dei revisori dei

---

<sup>4</sup> Nominati con DM n. 214 del 23/07/2008.

<sup>5</sup> Nominato, con incarico quinquennale dalla data di insediamento del CDA, tra persone aventi comprovata esperienza e professionalità, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

<sup>6</sup> Nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per due di essi, su proposta della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Il consiglio di amministrazione dura in carica cinque anni e nomina, su proposta del presidente, il direttore generale. Gli emolumenti del presidente e dei membri del consiglio di amministrazione sono fissati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze