

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 44/98

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 2 giugno 1998;

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;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 6 aprile 1994, con il quale l'Azienda 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 1994, 1995 e 1996, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di sezione dottor Vincenzo Bisogno 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 1994, 1995 e 1996;

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 n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1994, 1995 e 1996 — 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.

L'ESTENSORE

Fto: Vincenzo Bisogno

IL PRESIDENTE

Fto: Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 25 giugno 1998.

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA
DIRIGENTE SUPERIORE
(Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA
PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (A.N.P.A.) PER GLI ESERCIZI
FINANZIARI 1994, 1995 E 1996

S O M M A R I O

1. - Notazioni introduttive	Pag.	13
2. - Assetto istituzionale	»	15
3. - Considerazioni sul quadro normativo	»	21
4. - Gli organi dell'Ente	»	24
5. - L'attività	»	26
6. - Incarichi-consulenze	»	37
7. - Personale	»	46
8. - Bilanci	»	56
9. - Considerazioni sui bilanci e la gestione finanziaria	»	76
10. - Situazione amministrativa	»	82
11. - Situazione patrimoniale	»	84
12. - Conto economico	»	89
13. - Considerazioni conclusive	»	93

1 - Notazioni introduttive

Con la presente relazione la Corte riferisce per la prima volta sulla gestione finanziaria dell'Agenzia Nazionale per la protezione dell'Ambiente (ANPA) con riferimento al triennio 1994-1996: peraltro prima di illustrarne l'attività e formulare le conseguenti considerazioni sui risultati raggiunti appare opportuno dare notizia, sia pure in modo succinto, dei precedenti storici che hanno condotto all'istituzione dell'ANPA.

La diffusione della cultura ambientale ha avuto una lenta evoluzione nel tempo, anche per la difficoltà e il carattere di assoluta genericità del concetto di degrado ambientale: si può dire che solo verso la metà degli anni sessanta si cominciò a delineare una politica ambientale sollecitata anche da alcuni interventi della magistratura.

Sotto tale profilo non può non richiamarsi la giurisprudenza della Corte Costituzionale che con numerose pronunce ha evidenziato il valore a livello di interesse generale della protezione dell'ambiente (Sent. 359/1985, 151-152 e 153 del 1986, 641 del 1987).

E' in tale periodo che si avverte l'esigenza di un controllo dei fattori di inquinamento dell'ambiente (sia atmosferico che industriale) e proprio al fine di limitare i vari tipi di inquinamento viene approvata dal Parlamento la c.d. legge antismog (L. 13-7-1966 N. 615 e regolamento esecutivo approvato con D.P.R. 15-4-1971 n.322) ai quali seguirono vari decreti ministeriali di inserimento di Comuni nelle zone di controllo dell'inquinamento atmosferico.

Nella metà degli anni settanta intervengono le direttive della Comunità Europea, la legge 10-5-76 n.319 (c.d. legge Merli) e in seguito la legge 8-8-85 n.431(c.d. legge Galasso) in tema di tutela del paesaggio.

Per la riforma sanitaria, istitutiva del Servizio sanitario nazionale e della rete delle Unità sanitarie locali (legge 833 del 1978) si costruisce un sistema funzionalmente unitario finalizzato al perseguimento della tutela della salute, intesa nel senso più ampio, quale fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

La legge 833/1978 si fonda su una visione organica dell'azione pubblica, comprendente anche le funzioni relative al controllo ambientale in vista degli effetti che i fenomeni d'inquinamento hanno sul bene della salute (valore questo tutelato dall'art. 32 della Costituzione).

Ma un controllo istituzionale dell'ambiente viene posto in termini sostanziali nel momento in cui l'interesse ambientale assurge da interesse di fatto diffuso ad interesse pubblico.

L'istituzione del Ministero dell'Ambiente (Legge 8-7-86 n.349) rappresenta un momento unificante degli interessi ambientali per superare la frammentazione delle competenze in materia, suddivise - a livello centrale - tra numerose Amministrazioni (Ministero dei lavori pubblici, Ministero dell'Agricoltura e foreste, Ministero della Marina mercantile, Ministero dei Trasporti, Ministero dell'Industria e commercio, Ministero della Sanità, Ministero per i Beni culturali e ambientali e Ministero degli Interni), pur se detto processo di unificazione non può dirsi compiutamente riuscito.

Compito del nuovo Ministero (art. 1 L. 349/86) è quello di "assicurare in un quadro organico la promozione, la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alle qualità della vita, nonché la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento.

A seguito del referendum abrogativo dell'aprile 1993, viene a cadere la visione sanitaria della tutela ambientale mirandosi all'unificazione delle competenze; sono quindi abrogate le disposizioni della L. 833 che attribuiscono la gestione delle attività tecnico scientifiche di controllo e di prevenzione dell'inquinamento al Servizio sanitario nazionale e alle USL e viene dal Governo emanato il D.L. 4 agosto 1993 n.274 recante "disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia Nazionale per la protezione dell'Ambiente (ANPA); il decreto, più volte reiterato (D.L. 2-10-93 n.395; D.L. 4-12-93 n.496) è stato convertito, con modifiche anche sostanziali, nella Legge 21 gennaio 1994 n.61 che istituisce l'ANPA.

2 - L'assetto istituzionale

L'ANPA, dotata di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa, contabile e finanziaria, è sottoposta al controllo della Corte dei conti nella forma prevista dall'art. 12 della legge 259/1958 e alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

La legge istitutiva ha previsto che i poteri e le funzioni degli organi dell'ANPA sono definiti dallo Statuto da adottarsi, entro 90 gg. dall'entrata in vigore della legge, con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro dell'Ambiente, sentite le competenti Commissioni parlamentari.

Entro 120 gg. dall'entrata in vigore della legge sono disciplinate le modalità dell'organizzazione dell'ANPA in strutture operative con regolamento emanato (ai sensi dell'art. 17 I comma della L.23-8-1988 n. 400) con decreto del Presidente della Repubblica - previa deliberazione del Consiglio dei Ministri - su proposta del Ministro dell'Ambiente e del Ministro per la funzione pubblica, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Le competenze dell'ANPA, che deve adottare ogni anno il piano di lavoro nell'ambito di un programma triennale elaborato anche sulla base di apposite direttive del Ministro dell'Ambiente, sono indicate dall'art. 1 della L.61 e attengono a 3 distinti settori operativi: a) attività tecnico scientifiche; b) attività di indirizzo e coordinamento; c) attività di consulenza.

Esse consistono nelle seguenti attività:

- promozione della ricerca di base e applicata sugli elementi dell'ambiente fisico, sui fenomeni di inquinamento, sulle condizioni generali e di rischio, sulle forme di tutela degli ecosistemi;
- raccolta, anche informatizzata e pubblicazione di tutti i dati sulla situazione ambientale anche attraverso la realizzazione del sistema informativo e di monitoraggio ambientale in raccordo con i servizi nazionali;
- elaborazione di dati e di informazioni, diffusione di dati sullo stato dell'ambiente, elaborazione e verifica di programmi di divulgazione e formazione in materia ambientale;
- predisposizione di proposte e pareri alle autorità centrali e periferiche in relazione agli standard di qualità, alle modalità di smaltimento dei rifiuti, alle norme di campionamento e di analisi, alle metodologie per il rilevamento dello stato dell'ambiente, per il controllo dei fenomeni di inquinamento e dei fattori di rischio nonché interventi per la tutela, il risanamento e il recupero dell'ambiente;

- cooperazione con l'Agenzia europea dell'ambiente, con l'Istituto delle Comunità europee e con le altre organizzazioni internazionali operanti nel settore della salvaguardia ambientale (EUROSTAT); promozione della ricerca e della diffusione di tecnologie ecologicamente compatibili e di prodotti a ridotto impatto ambientale;
- aggiornamento e verifica dell'efficacia tecnica delle norme ambientali, verifica della documentazione tecnica che accompagna le domande di autorizzazione;
- controllo dei fattori chimici, fisici, biologici di inquinamento, compresi quelli sull'igiene dell'ambiente;
- attività di supporto tecnico scientifico agli organi preposti alla valutazione e prevenzione dei rischi di incidenti rilevanti connessi ad attività produttive;
- controlli ambientali delle attività connesse all'uso pacifico dell'energia nucleare e controlli in materia di protezione dalle radiazioni;
- studi e attività tecnico scientifiche di supporto alla VIA;
- qualsiasi altra attività collegata alle competenze in materia ambientale.

L'ANPA, poi, che fa parte del sistema statistico nazionale, svolge anche funzioni di indirizzo e di coordinamento tecnico nei confronti delle agenzie regionali e di consulenza e supporto tecnico scientifico del Ministero dell'Ambiente.

L'Agenzia, infine, fornisce al Ministro dell'Ambiente tutti gli elementi tecnici e documentali in proprio possesso, nonché le elaborazioni utili per la predisposizione della relazione sullo stato dell'ambiente, stipula col Ministro dell'Ambiente e con l'ENEA - anche su indicazioni del Ministro dell'Università e ricerca scientifica e tecnologica, apposita convenzione per l'individuazione delle attività di ricerca finalizzate all'espletamento dei compiti dell'Agenzia, che l'ENEA stesso dovrà svolgere sulla base di accordi di programma ai sensi dell'art. 2 c. II lett. a della legge di riforma dell'Ente; stipula, per la stessa finalità, accordi di programma con Enti di ricerca pubblici e privati; riceve dalle Amministrazioni dello Stato, dagli enti pubblici territoriali e locali e dalle Soc. per azioni operanti in regime di concessione esclusiva, tutti i dati comunque raccolti nel settore ambientale, secondo modalità che saranno stabilite con apposito regolamento, da emanarsi entro 120 gg. dall'entrata in vigore della legge.

La legge 61/94 prevede anche l'istituzione con proprie leggi da parte delle Regioni e Province autonome di Agenzie regionali e provinciali, (adempimento entro 180 gg. dall'entrata in vigore della legge) attribuendo ad esse o alle loro articolazioni territoriali le funzioni, il personale, i beni mobili e