Determinazione n. 71/2004

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 29 ottobre 2004;

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 della Repubblica in data 6 settembre 1983, con il quale l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2003, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Ernesto Basile 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 2003;

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 delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

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 2003 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE — IL PRESIDENTE

f.to Ernesto Basile — *f.to* Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*ISTITUTO CENTRALE PER LA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA APPLICATA AL MARE (ICRAM)* PER L'ESERCIZIO 2003

SOMMARIO

Premessa. – 1. Aspetti istituzionali – 2. Organi e attività – 3. Il personale – 4. Il bilancio – 5. Conclusioni

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce sulla gestione dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare relativa all'esercizio finanziario 2003.

La gestione finanziaria dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) ha già formato oggetto di relazioni di questa Corte fino all'esercizio 2002.

L'Ente è assoggettato al controllo della Corte ai sensi dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

La precedente relazione, relativa all'esercizio finanziario 2002, è stata deliberata e comunicata alle due Camere del Parlamento con la determinazione n. 75/2003 del 27 novembre 2003.

I. ASPETTI ISTITUZIONALI

Le precedenti relazioni di questa Corte hanno diffusamente illustrato i provvedimenti normativi concernenti l'Ente in esame, a partire dalla sua istituzione – disposta nell'ambito della legge 17 febbraio 1982, n. 41, che conteneva il "Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima" – al fine della ricerca nel campo della pesca, dell'acquacoltura e dell'ecologia marina e in vista della protezione, miglioramento e sviluppo delle risorse ittiche (art. 8).

Le leggi successivamente intervenute hanno arricchito le competenze dell'Ente, trasformandolo da istituzione nata con funzioni prevalentemente rivolte al settore della pesca marittima, in un organismo con finalità sempre più attinenti alla tutela dell'ambiente marino. Di conseguenza sono mutate nel tempo anche le Amministrazioni vigilanti.

L'Ente, inizialmente denominato "Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima" (ICRAP) dall'art. 8 della citata legge n. 41/1982, fu sottoposto alla vigilanza dell'allora Ministero della marina mercantile.

Compiti consultivi furono ad esso conferiti dalla legge n. 979/1982 per la creazione di aree marittime protette nonché dalla legge n. 72/1992 in materia di calamità o avversità meteomarine o ecologiche e, in pari tempo, venne previsto un piano triennale, concomitante con quello nazionale della pesca, dalla legge n. 165/1992 (di modifica della legge istitutiva n. 41/1982) per lo svolgimento di attività di ricerca, anche con apporti esterni.

La legge 24 febbraio 1992, n. 220, concernente "Interventi in difesa del mare", mutava la denominazione dell'Ente in quella attuale di "Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare", mentre venivano confermati i compiti di collaborazione, ad esso in precedenza conferiti, con l'Ispettorato centrale per la difesa del mare, operante presso il Ministero della marina mercantile. Le competenze attribuite all'ICRAM in materia di pesca venivano trasferite, con legge n. 491/1993, al Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali, che assumeva altresì i compiti di vigilanza.

La legge 24 dicembre 1993, n. 537 sopprimeva il Ministero della marina mercantile e trasferiva al Ministero dell'ambiente i compiti di tutela e di difesa dell'ambiente marittimo nonché l'Ispettorato per la difesa del mare, consentendo all'Amministrazione dell'ambiente di avvalersi, in materia, dell'ICRAM (art. 1, commi 8 e 10).

Ulteriori eventi legislativi sottolineavano le ragioni della transizione dell'ICRAM nel vasto ambito della tutela dell'ambiente. La legge 21 gennaio 1994, n. 61 di conversione, con modificazioni, del D.L. 4 dicembre 1993, n. 496, istituiva l'Agenzia nazionale per la protezione

dell'ambiente (ANPA) e sottoponeva l'ICRAM alla vigilanza del Ministero dell'ambiente (art. 1-bis), nel cui stato di previsione della spesa veniva prevista l'iscrizione del relativo contributo statale. L'ANPA poteva inoltre avvalersi dell'ICRAM per le attività relative all'ambiente marino, mentre era prevista l'emanazione, da parte del Ministero dell'ambiente, di un decreto di concerto con il Ministero della funzione pubblica, recante norme di coordinamento ed integrazione tra ANPA e ICRAM nonché norme di organizzazione di quest'ultimo.

Con decreto del Ministro dell'ambiente 28 luglio 1994 venivano emanate le sole norme relative all'organizzazione e alle funzioni dell'ICRAM, con il riconoscimento al medesimo della natura di "ente non strumentale" e con la riserva di disporre, con separato provvedimento, le modalità di coordinamento e integrazione fra i due Enti. Tale provvedimento, peraltro, è stato emanato con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto col Ministro della funzione pubblica in data 21 maggio 2001, che reca il nuovo statuto dell'ICRAM.

L'ICRAM ha, quindi la natura giuridica di "ente" in forza della sua qualifica di soggetto operante nell'ambito della ricerca non strumentale, e conserva la propria personalità giuridica e i propri organi d'amministrazione collegiali e monocratico.

L'Ente in esame ha registrato nel tempo una lenta ma decisa trasformazione delle sue funzioni, che da quelle di ricerca scientifica e tecnologica applicate alla pesca e allo sviluppo del patrimonio ittico, hanno riguardato sempre più l'ambiente marino in tutta la sua latitudine, così determinando una obiettiva confluenza e un sinergismo di esse con quelle propriamente devolute all'Amministrazione dell'ambiente e al suo organo-ente (ANPA e, successivamente, APAT).

Di conseguenza, come si è già detto, è mutata anche l'Amministrazione vigilante, che è oggi quella dell'ambiente, anche se permangono correlazioni funzionali dell'ICRAM con il Ministero delle politiche agricole e forestali, cui fanno capo le competenze in materia di pesca.

Le precedenti relazioni di questa Corte non mancavano di evidenziare come, da un lato, non era stata ancora chiarita l'ampiezza delle attribuzioni dell'ANPA in materia di ricerca scientifica concernente il mare né era stata definita l'entità dei compiti di ricerca scientifica propri dell'ICRAM, dall'altro, come il riconoscimento ad esso della qualifica di "ente non strumentale" non era stato disposto – ai sensi dell'art. 8 della legge n. 168/1989 – con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti Commissioni parlamentari, previa delibera del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Al riconoscimento della sua natura strumentale non corrisponde tuttavia l'autonomia organizzativa e regolamentare, sottratta all'Ente. Con nota del 24 maggio 2004 il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – ha chiesto chiarimenti al Ministero vigilante anche su tali aspetti rilevati dalla Corte.

L'ICRAM era titolare di compiti di pura ricerca scientifica, cioè non strumentale ad altre finalità, l'Agenzia ambientale veniva investita in via istituzionale della tutela ambientale – quale organo operativo tecnico-scientifico del Ministero dell'ambiente – tutela che riguardava, ovviamente anche quella "*dell'ambiente marino e costiero*".

In data 7 febbraio 2003, il Governo ha nominato un Commissario straordinario dell'ICRAM, in attesa della riorganizzazione dell'Istituto, ai sensi del D.Lgs. 30 dicembre 2002, n. 287, - che ha previsto la ridefinizione dei compiti e dell'organizzazione dell'Ente, con apposito regolamento ministeriale - e della conseguente ricostituzione degli organi di vertice.

Di rilievo è stata anche l'approvazione del nuovo regolamento di organizzazione, che ha tentato di razionalizzare e rendere efficienti le strutture operative dell'Ente.

L'Istituto non ha ancora provveduto all'approvazione del nuovo regolamento di amministrazione e contabilità, in quanto l'attività di progettazione ed attuazione anche di un Sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo, iniziato nei primi mesi del 2001, si è interrotta a cagione proprio dell'incertezza sul destino della posizione giuridica dell'Ente scaturita dal d.d.l. collegato alla finanziaria 2002 in materia ambientale, che aveva previsto il trasferimento dell'ICRAM all'allora costituenda APAT.

Non risulta, del pari, ancora costituito ed operante l'organo di controllo interno, ancorchè previsto dal D.I. 21 maggio 2001, recante il nuovo regolamento di organizzazione.

Nel marzo del 2004 sono stati ricostituiti gli organi statutari.

Va infine segnalata la necessità che l'Ente adegui, nel più breve tempo possibile, la propria organizzazione e l'impostazione dei dati contabili e di bilancio ai principi di cui al DPR n. 97/2003.

II. ORGANI E ATTIVITA'

La legge istitutiva n. 41/1982 aveva previsto all'art. 8, cpv. 4, tre organi dell'Ente. a) il Presidente, b) il Consiglio di amministrazione, c) il Collegio dei revisori dei conti. La nomina e la composizione di tali organi rispecchiava all'epoca l'origine dell'Istituto (nato per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima) e l'area di competenza del Ministero della marina mercantile, che ne era l'Amministrazione vigilante. L'Istituto, tuttavia, nasceva come ente di ricerca e sperimentazione e veniva inserito nella categoria VI^{a} della tabella allegata alla legge n. 70/1975, in attesa della riforma della organizzazione nazionale della ricerca scientifica.

Il Ministero della marina mercantile – a seguito delle numerose modifiche apportate alla legge istitutiva n. 41/1982 nonché della legge n. 220/1992 – con decreto 15 aprile 1992 dettava nuove norme di organizzazione dell'ente e prevedeva per esso (art. 5) quattro organi: 1) il Presidente, 2) il Consiglio di amministrazione, 3) la Giunta esecutiva, 4) il Collegio dei revisori dei conti.

Il Ministero dell'ambiente – sotto la cui vigilanza era nel frattempo passato l'ICRAM - con decreto 28 luglio 1994, emanato di concerto con il Ministro della funzione pubblica dettava le norme di organizzazione, confermandone la natura di ente di ricerca a carattere non strumentale. Gli organi di amministrazione previsti (art. 3) erano: a) il presidente, b) il consiglio di amministrazione, c) il collegio dei revisori, d) il direttore.

Infine, con ulteriore decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro della funzione pubblica 21 maggio 2001, sono state adeguate le strutture alle disposizioni del D.Lgs. n. 29/1993 (e successive modifiche) nonché del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 419.

Gli organi oggi previsti sono: a) il Presidente, b) il Consiglio di amministrazione, c) il Collegio dei revisori, d) il Comitato scientifico.

Lo statuto, nel ribadire la natura di ente di ricerca (art. 1) dell'ICRAM, ne precisa le competenze e fini istituzionali (art. 2) di consulenza e supporto tecnico-scientifico alle politiche di sviluppo sostenibile e di salvaguardia delle biodiversità in ambiente marino e costiero, ivi comprese le politiche relative alla pesca e alla maricoltura sostenibili, nonché la programmazione delle attività (art. 3) attraverso un programma triennale, anche alla luce degli indirizzi strategici indicati dal Ministro dell'ambiente. Istituzionalizza, inoltre, il coordinamento con l'ANPA (oggi APAT) tramite un apposito Comitato composto di due membri designati da ciascuno dei due enti e presieduto da un rappresentante del Ministero dell'ambiente (art. 5).

a) Il Presidente (art. 6) viene nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (quello in carica lo è stato nel febbraio 2001) tra persone aventi comprovate esperienze scientifiche nell'ambito dei settori di competenza istituzionale dell'Istituto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente, sentite le Commissioni parlamentari competenti. Esso dura in carica cinque anni, rappresenta all'esterno l'Istituto, convoca e presiede il Consiglio di amministrazione e svolge i compiti propulsivi, adottando i provvedimenti del caso in caso di necessità e urgenza da sottoporre al Consiglio per la ratifica nella prima riunione successiva.
b) Il Consiglio d'amministrazione (art. 7) è l'organo collegiale di governo, dura in carica cinque anni, e ad esso spetta il generale potere deliberativo sia nel campo delle attività tecnico-scientifiche (programma triennale, piano annuale ecc.) che in materia amministrativo-contabile (bilanci, variazioni, atti programmatici, atti convenzionali).
c) Il Collegio dei revisori (art. 9), composto da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze che lo presiede, e da due membri scelti tra gli iscritti al registro dei revisori contabili o tra persone in possesso di specifiche professionalità, ha anch'esso un periodo di carica di cinque anni.
d) Il Comitato scientifico (art. 10), nominato con decreto del Ministro dell'ambiente del 26 marzo 2003, su proposta del Presidente dell'istituto sentito il Consiglio di amministrazione, è composto di cinque membri, di cui uno con funzioni di Presidente, scelti fra docenti universitari, ricercatori o tecnologi, dura anch'esso in carica cinque anni.

Il Direttore (art. 8) è il responsabile della gestione, pur non essendo annoverato fra gli organi dell'istituto, ed è nominato dal Consiglio di amministrazione, con contratto a termine di durata non superiore a cinque anni, sia tra i dipendenti dello stesso Ente che tra i dipendenti di altre amministrazioni.

I compensi dei membri del Consiglio di amministrazione sono stati stabiliti dal decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro del tesoro 18 novembre 1997, con decorrenza 1° gennaio 1997, e riconfermati con Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 1° gennaio 2000.

L'ammontare annuo di tali compensi lordi è di:

- € 51.645,69 per il Presidente;
- € 1.446,08 per ogni componente;

I gettoni di presenza sono stabiliti nella misura di € 46,48 lorde per seduta.

Anche i compensi dei membri del Collegio dei revisori dei conti sono stati stabiliti con i provvedimenti di cui sopra e con uguale decorrenza.

Per la carica del Presidente è di € 3.615,20 lorde annue; per i revisori di € 2.737,22 annue lorde. Anche ai revisori è corrisposto il gettone di presenza nella misura di € 46,48 lorde.

In tema di organi si precisa che con D.P.C.M. 7 febbraio 2003 emanato su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è stata revocata la nomina del Presidente in carica dell'Istituto. Tanto è stato disposto in applicazione dell'art. 6, comma 2, della legge 15 luglio 2002, n. 145, il quale prevede che le nomine "*conferite o comunque rese operative negli ultimi sei mesi della XIII Legislatura fino alla data di insediamento del nuovo Governo, possono essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge*". La norma è – come è noto – finalizzata a consentire agli organi di Governo che si alternano a seguito delle elezioni politiche di preporre alla direzione degli Enti pubblici i soggetti che ritengono più idonei ad attuare, nell'ambito delle proprie competenze, gli indirizzi degli organi di vertice politico.

Va pure rilevato, concordando con il parere espresso dal Collegio dei revisori in ordine alla delibera n. 1/117/2004 del 9 marzo 2004, con la quale sono stati "nominati" nelle funzioni di "Segretario del Consiglio di Amministrazione" e di "Vice Presidente" rispettivamente il Direttore dell'Ente e un componente del medesimo Consiglio, che il Segretario del Consiglio di Amministrazione, ai sensi dell'art. 7, comma 3, lettera 1), dello "Statuto" approvato con Decreto Interministeriale del 21 maggio 2001, sia nominato scegliendolo tra i funzionari di ruolo dell'Istituto appartenenti all'area C, posizione economica 2 o 3, equivalente per gli Enti Pubblici di Ricerca ai livelli V IV.

La determinazione di attribuire tale funzione al Direttore dell'Istituto oltre che confliggere con le espresse e cogenti disposizioni statutarie di riferimento, non appare adeguatamente e giuridicamente supportata dalle motivazioni quali risultanti dal relativo verbale.

Per quanto attiene alla figura del Vicepresidente, il Collegio fa osservare che la stessa non è prevista né dallo "Statuto" né dal Regolamento di organizzazione e Funzionamento.

Di conseguenza, si ritiene che l'esercizio di tale "funzione", sostitutiva del Presidente in caso di sua assenza od impedimento in occasione delle riunioni collegiali di Consiglio, la quale trova fondamento e giustificazione nelle norme generali che regolano il funzionamento degli organi collegiali, non ricomprenda comunque le funzioni che lo "Statuto" rimette alla esclusiva competenza del Presidente ai sensi delle lettere a), d) ed e) del comma 3, art. 6 del già citato "Statuto".

ATTIVITA'

L'attività dell'ICRAM nell'anno 2003 è stata caratterizzata da numerosi eventi che hanno pesantemente inciso nell'azione esplicata comportando una naturale contrazione degli atti di più ampia portata strategica. Tali eventi si configurano nella revoca del Consiglio di Amministrazione e del Presidente (formalizzate rispettivamente con D.M. del 5.2.2003 e del 7.2.2003) con contestuale nomina in data 7.2.2003 del Commissario straordinario, dopo una fase di gestione avvenuta nel 2002 ad opera di un Direzione affidata al Direttore Amministrativo facente funzioni.

Di segno positivo, invece, bisogna annotare la nomina del Comitato scientifico (D.M. del 26 marzo 2003), il quale ha iniziato subito ad operare supportando ed esaminando l'attività svolta dall'ICRAM, unitamente alla nomina del nuovo Direttore avvenuta il 24.11.2003, concludendo la fase di provvisorietà delle funzioni gestorie.

Parimenti è da ricordare l'iniziativa parlamentare rappresentata dal Disegno di Legge n. 1753 recante "legge delega in materia ambientale" in prossima fase di approvazione, che prefigura un potenziamento dell'Ente anche tramite l'attivazione di sedi decentrate consentendo, nello spirito devolutivo in atto nel Paese, di supportare le realtà territoriali nelle problematiche concernenti la salvaguardia e la tutela dell'ambiente marino e delle coste.

Un ulteriore elemento positivo deriva dalla realizzazione a Milazzo di laboratori afferenti alla STS di Palermo (presso locali gratuitamente offerti dalla municipalità) dando modo di dotare la struttura (rispondendo alle esigenze di contenimento economico, di spazio e sicurezza) di adeguata capacità di ricerca sul campo in un'area altamente coinvolta nelle attività di studio.

In sintesi, le attività, in aderenza al piano triennale 2002 – 2004, si sono sviluppate portando alla naturale conclusione i numerosi progetti di ricerca programmati, supportando l'azione istituzionale del Dicastero vigilante, come più analiticamente esposto nel prosieguo, e sviluppando la partecipazione a proposte di ricerca con l'obiettivo di compensare l'insufficienza del contributo ordinario.

Nel trascorso anno, infatti, le disponibilità finanziarie derivanti dal contributo ordinario sono state fortemente caratterizzate da una costante difficoltà nell'erogazione non avendo con ciò potuto programmare una regolare gestione delle spese.

L'Ente ha fatto fronte attraverso una precisa ripartizione dei budget per progetti di ricerca che hanno consentito un più razionale e rigoroso controllo delle risorse disponibili da parte dei responsabili, ed il contenimento dei costi generali di gestione con una diminuzione da € 4.933.504 nel 2002 ad € 4.605.911 nel 2003.