



Corte dei Conti

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Determinazione e Relazione

sul risultato del controllo

eseguito sulla gestione finanziaria

dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca

ambientale (ISPRA)

per gli esercizi dal 2012 al 2015

Relatore: Consigliere Gianluca Braghò

Ha collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati il rag. Fabrizio Scuro

Determinazione n. 70/2017



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 22 giugno 2017;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20;

visto l'art. 28 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 122, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, con il quale è stato istituito l'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e contestualmente soppressi: l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologia applicata al mare (ICRAM) e l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS);

visto il decreto 21 maggio 2010 n. 123 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che ha statuito il Regolamento concernente la fusione degli enti soppressi nell'ISPRA;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 5 febbraio 2009, con il quale l'ISPRA è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 2 e 3 della Legge n. 259 del 1958;

vista la determinazione di questa Sezione n. 75/2009 in data 24 novembre 2009, con la quale sono state disciplinate le modalità di esecuzione degli adempimenti cui è tenuto l'ISPRA;

visti i rendiconti relativi agli esercizi finanziari 2012, 2013, 2014 e 2015 del predetto Istituto, nonché le annesse relazioni degli organi amministrativi e di revisione trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

MODULARIO
C. G. - 2

MOD. 2

Corte dei Conti

udito il relatore Consigliere Gianluca Braghò 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'ISPRA per gli esercizi 2012, 2013, 2014 e 2015;

rilevato che dall'esame dei consuntivi relativi agli esercizi predetti e dalla documentazione anche successivamente acquisita risulta che gli esercizi 2012, 2013, 2014 e 2015 si sono chiusi:

- a) con disavanzi finanziari pari rispettivamente ad € 2.663.364, ad € 12.677.350, ad € 2.311.704 e ad € 3.442.848;
- b) con un saldo economico costantemente negativo e in aumento, passato dai 6,9 milioni nel 2012 a 10,1 milioni nel 2015;
- c) con un patrimonio netto che, per effetto dei costanti disavanzi economici di esercizio, è diminuito, nel 2015 rispetto al 2011, del 59,96 per cento, attestandosi a € 21.497.044;
- d) con un risultato di amministrazione che costantemente si riduce, passando da € 19.034.509 (2012) a € 3.565.643 (2015), evidenziando un calo complessivo di 81,27 punti percentuali, dovuto anche al significativo ridimensionamento della consistenza di cassa, passata da € 27.126.554 a € 1.488.725 (dati di fine esercizio 2012 rapportati al 2015), evidenziando una riduzione del 94,51 per cento;
- e) con una costante diminuzione della consistenza dei residui, tanto attivi, passati da 48.088.971 milioni di euro nel 2012 a 40.473.515 milioni di euro nel 2015 (-15,8%), quanto passivi, ridotti da 56.181.016 a 38.396.598 milioni di euro nell'arco del periodo (-31,7%); circostanze che conducono ad un saldo differenziale positivo pari a 2,08 milioni di euro, registrato per la prima volta nel 2015;

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2

Corte dei Conti

f) con un andamento della gestione caratteristica oscillante, giacché il saldo tra costi e valori della produzione, positivo negli anni 2012 e 2014 risulta invece negativo negli esercizi 2013 e 2015. In particolare, si osserva che nel 2015 i contributi pubblici risultano ridotti di circa 15 milioni di euro rispetto all'inizio del periodo in esame (-5 milioni circa il contributo statale ed azzeramento dei contributi regionali, locali e istituzionali). La medesima contribuzione incide di circa l'85,3 per cento sul totale delle entrate (90,8% nel 2012), a fronte di costi che nel 2015 risultano ridotti di circa 4,3 milioni di euro rispetto al 2012;

g) con un costo del lavoro che nell'intero periodo di riferimento si presenta in aumento (+1,5%), a causa delle accresciute spese per salari e stipendi e connessi oneri sociali che incidono per il 71,5 per cento sul totale dei costi di produzione (67,5% nel 2012).

Come già rappresentato nella precedente relazione, in considerazione dei risultati negativi degli esercizi in esame, si richiama il disposto dell'art. 15, comma 1-bis, del D.L. 98/2011 convertito con modificazioni dalla legge 111/2011, con riguardo altresì alla relativa circolare del MEF n. 33 del 28 dicembre 2011, in ordine agli enti che presentano una situazione di disavanzo di competenza per due esercizi consecutivi.

A causa della scadenza del termine di *prorogatio*, sia del Presidente che del Consiglio di amministrazione dell'ente, con decreto del Ministero dell'Ambiente n. 46 del 3 marzo 2017, l'ISPRA è stato commissariato per la durata di sei mesi, allo scopo di assicurare la continuità amministrativa ed il regolare svolgimento delle attività nelle more del perfezionamento della procedura di nomina del Presidente e degli altri organi istituzionali.

Resta urgente l'adozione sia di adeguate misure e iniziative a carattere strutturale e organizzativo, sia il ricorso ad ogni possibile iniziativa tesa al perseguimento di obiettivi di entrate diversi ed ulteriori rispetto al contributo ordinario posto a carico dello Stato, al fine di assicurare l'equilibrio finanziario e la sana gestione dell'Ente.

Il cospicuo ammontare dei residui, sia pure in limitata, ma costante riduzione, rende necessaria un'attenta ricognizione delle singole poste, tesa ad assicurare lo smaltimento e l'accertamento dell'esistenza di presupposti validi a giustificare il permanere della loro iscrizione in bilancio.

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2

Corte dei Conti

Ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi di cui sopra - corredati 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'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) per gli esercizi 2012, 2013, 2014 e 2015, corredata dei conti consuntivi, nonché delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione.

ESTENSORE

Gianluca Braghò

PRESIDENTE

Enrica Laterza

Depositata in Segreteria il 3 LUG. 2017

PER COPIA CONFORME

IL DIRIGENTE
(Roberto Zito)

SOMMARIO

PREMESSA.....	9
1. ORDINAMENTO E VICENDE SIGNIFICATIVE	10
2. ORGANI DELL'ENTE	13
3. RISORSE UMANE E COSTO DEL LAVORO	17
4. CONTENZIOSO GIUSLAVORISTICO	21
5. ATTIVITÀ ISTITUZIONALI	22
6. RISULTANZE DELLA GESTIONE	28
7. IL CONTO DEL BILANCIO.....	30
8. GESTIONE DEI RESIDUI	34
9. CONTO ECONOMICO	35
10. STATO PATRIMONIALE.....	37
11. SITUAZIONE AMMINISTRATIVA	39
12. CONSIDERAZIONI FINALI	41

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Organigramma	12
Tabella 2 - Compensi complessivi degli organi.....	15
Tabella 3 - Compensi degli organi.....	16
Tabella 4 - Dotazione organica.....	17
Tabella 5 - Consistenza del personale in servizio.....	18
Tabella 6 - Il costo del lavoro.....	18
Tabella 7 - Risultanze finali.....	28
Tabella 8 - Accertamenti e impegni.....	30
Tabella 9 - Entrate correnti	31
Tabella 10 - Spese correnti.....	32
Tabella 11 - Spese di funzionamento	32
Tabella 12 - Entrate in conto capitale	33
Tabella 13 - Spese in conto capitale.....	33
Tabella 14 - I residui.....	34
Tabella 15 - Il conto economico.....	35
Tabella 16 - Lo stato patrimoniale	38
Tabella 17 - La situazione amministrativa	39
Tabella 18 - Dimostrazione dell'avanzo di amministrazione	40

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, a norma dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 sul risultato del controllo eseguito ai sensi dell'art. 2 della medesima legge, in ordine alla gestione finanziaria dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), di seguito denominato anche Istituto, per gli esercizi dal 2012 al 2015, con notazioni sulle vicende successive di maggior rilievo.

Le modalità di esecuzione degli adempimenti cui è tenuto l'ISPRA sono state disciplinate con determinazione di questa Sezione n. 75/2009 in data 24 novembre 2009.

Il precedente referto, relativo agli esercizi finanziari 2009-2011, ha formato oggetto di relazione al Parlamento con Determinazione n. 53/13, pubblicata in Atti Camera dei Deputati - XVII Legislatura - Doc. XV, n. 39.

1. ORDINAMENTO E VICENDE SIGNIFICATIVE

L'ISPRA è stato istituito con l'articolo 28 del d.l. 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133, ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito MATTM). L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale è ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia tecnico-scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, patrimoniale e contabile.

Ad esso è stato affidato il compito di svolgere - con le inerenti risorse finanziarie strumentali e di personale - le funzioni degli enti che seguono, contestualmente soppressi:

- a) Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT);
- b) Istituto nazionale per la protezione della fauna selvatica (INFS);
- c) Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).

Il decreto 21 maggio 2010 n. 123 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, recante il "Regolamento recante norme concernenti la fusione dell'APAT, dell'INFS e dell'ICRAM in un unico istituto, denominato Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), a norma dell'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133", ha dettato disposizioni in ordine a: compiti istituzionali; provvista finanziaria e procedure contabili; organi di amministrazione e controllo, direttore generale, e relative incompatibilità; personale e assetto organizzativo; controllo e vigilanza; rapporti convenzionali; statuto; consiglio federale e scuola di specializzazione in discipline ambientali.

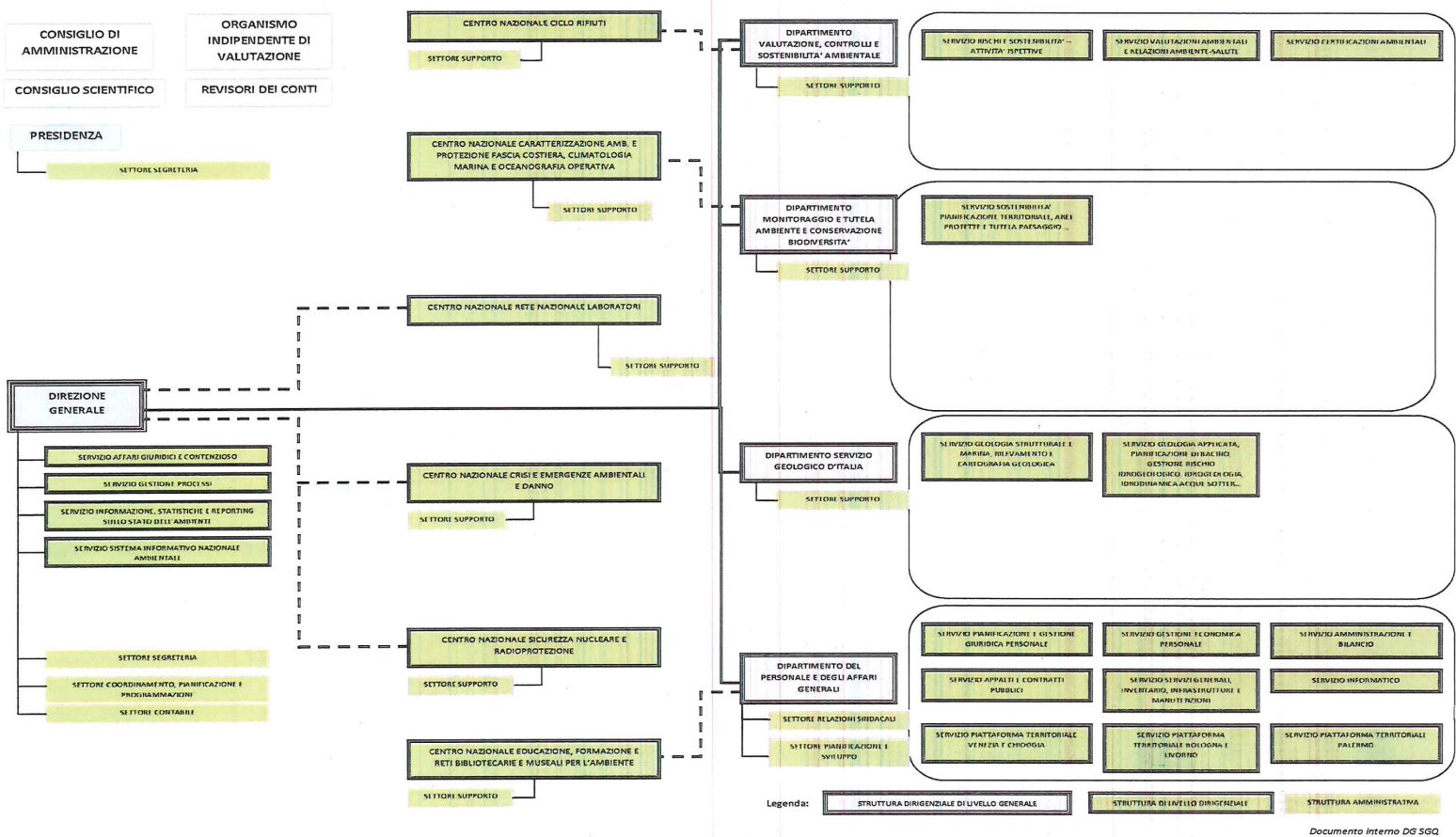
Lo statuto dell'ente è stato approvato con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, emanato in data 27 novembre 2013.

Il nuovo regolamento di organizzazione, approvato con delibera 37/CA del 2015 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2017, prevede che il bilancio dell'Istituto sia strutturato in 11 Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) ai quali vengono demandate le decisioni in ordine alla gestione delle risorse. Sono stati costituiti quattro dipartimenti

che accorpano funzioni in precedenza attribuite a singoli CRA, i quali a loro volta sono stati ridotti nella misura indicata. Il nuovo modello, pur presentando un miglioramento organizzativo rispetto alla precedente articolazione strutturale in 16 CRA, dovrà essere sottoposto a verifica al fine di accertare se esso si riveli idoneo a consentire una più chiara visione e un'unitaria valutazione della contabilità dell'Ente.

Nella tabella della pagina seguente è rappresentato il nuovo organigramma.

Tabella 1 - Organigramma



2. ORGANI DELL'ENTE

Nella fase di avvio dell'ISPRA l'ordinaria amministrazione e lo svolgimento delle attività istituzionali sono stati affidati ad un Commissario straordinario, affiancato da due sub-commissari.

Secondo quanto stabilito poi dall'articolo 3, comma 3-bis, introdotto dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13 - di conversione del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208 - il controllo interno è stato esercitato, a decorrere dall'entrata in vigore della stessa legge (1° marzo 2009), dal Collegio dei revisori dei conti già operante in seno all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT).

A norma dell'art. 4 del vigente regolamento¹, sono organi dell'Istituto:

il presidente;

il consiglio di amministrazione;

il direttore generale;

il consiglio scientifico;

il collegio dei revisori dei conti;

l'organismo indipendente di valutazione.

Il presidente e i componenti degli organi collegiali dell'Istituto durano in carica tre anni e possono essere confermati una sola volta. I relativi emolumenti sono determinati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il presidente, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, tra persone di alta qualificazione scientifica o istituzionale nelle materie di competenza dell'Istituto, previo parere motivato delle competenti commissioni parlamentari permanenti, ha la rappresentanza legale dell'ente e predispone il piano triennale delle attività, l'aggiornamento del programma di ricerca dell'Istituto e la stipula della convenzione ministeriale, in base alle direttive generali del Ministro vigilante.

Convoca e presiede il consiglio di amministrazione e il consiglio scientifico, vigila sull'esecuzione delle delibere e verifica l'attività svolta dall'Istituto, avvalendosi del servizio di controllo interno.

Il consiglio di amministrazione, anch'esso scaduto dopo il periodo di *prorogatio* come il presidente, è composto da quattro membri, oltre il presidente dell'Istituto.

¹ Approvato con decreto del Ministro dell'Ambiente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze il 21 maggio 2010 e registrato dalla Corte dei conti il 23 luglio 2010.

Esso svolge funzioni di indirizzo e programmazione, nonché di monitoraggio e verifica delle attività dell'Istituto, assicurando l'attuazione delle direttive generali del Ministro vigilante. In particolare, delibera lo statuto e le relative modifiche, verifica la compatibilità finanziaria dei programmi di attività; delibera i bilanci preventivi e i conti consuntivi, nonché le variazioni di bilancio; delibera il regolamento di amministrazione e contabilità, la pianta organica e gli atti organizzativi. Delibera, inoltre, il piano del fabbisogno del personale e gli atti regolamentari generali, e, sentito il Consiglio scientifico, il piano triennale delle attività. Nomina infine il direttore generale che svolge compiti esecutivi di gestione ed amministrazione dell'Ente. L'attuale organo in carica è stato confermato fino alla fine del commissariamento

Il consiglio scientifico, nominato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e composto dal presidente e da cinque membri, scelti tra professori universitari, ricercatori, tecnologi o esperti, anche stranieri, di comprovata qualificazione scientifica, nei settori di competenza dell'Istituto, oltre che da un membro eletto dal personale tecnico-scientifico dell'ISPRA, formula suggerimenti e proposte per la predisposizione del piano triennale e l'aggiornamento annuale dei piani di ricerca, nonché per il migliore svolgimento delle funzioni attribuite dalla legge all'Istituto. Definisce inoltre strumenti e modalità per la valutazione dell'attività scientifica dell'ente.

Il collegio dei revisori dei conti, nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, è composto da tre membri effettivi e due supplenti. Il collegio esercita il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Ad esso è attribuito anche il controllo contabile di cui all'articolo 2409 *bis* del codice civile. L'attuale composizione del collegio dei revisori è in carica dal 30 ottobre 2015 e terminerà il mandato il 30 ottobre 2018.

Dopo la fase iniziale di gestione dell'Istituto, affidata ad un commissario e due sub-commissari e, a seguito della pubblicazione del Regolamento di cui al decreto 21 maggio 2010 n. 123, sono stati nominati il consiglio di amministrazione e il presidente, nonché il direttore generale. I nominati organi sono scaduti al maturare del periodo di *prorogatio*. Attualmente con decreto del Ministro dell'Ambiente n.46 del 3 marzo 2017, l'Istituto è stato commissariato per la durata di sei mesi al fine di assicurare la continuità amministrativa sino al rinnovo degli organi istituzionali.

Il complesso dei compensi e degli oneri a carico dell'ente nel periodo in esame sono riassunti nel prospetto che segue.

Tabella 2 - Compensi complessivi degli organi

	2012	2013	2014	2015
Compensi, indennità e rimborsi ai componenti gli organi collegiali di amministrazione	287.575	296.500	288.500	255.500
Compensi, indennità e rimborsi ai componenti il collegio dei revisori	46.850	46.850	30.000	59.000
TOTALE	334.425	343.350	318.500	314.500

In ordine alle spese per organismi collegiali, l'organo di revisione ha certificato il rispetto, per tutto il quadriennio considerato, delle disposizioni vincolistiche in tema di contenimento delle spese per il funzionamento dei relativi organi.

Va inoltre evidenziato che il Ministero dell'Economia, visto il parere di congruità espresso dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e in esito alla riunione di coordinamento con le Amministrazioni interessate ha ritenuto, con decreto del 17 dicembre 2014, di attribuire ai titolari degli organi i compensi annui lordi evidenziati nella seguente tabella.

Tabella 3 - Compensi degli organi

Consiglio di amministrazione	2012	2013*	2014	2015*
Presidente	130.000	119.167	94.972	130.000
Membro	26.236	20.651	/	/
Membro	26.236	20.651	/	/
Membro	26.030	20.548	/	/
Membro	/	4.722	25.000	25.000
Membro	/	4.722	25.000	25.000
Membro	/	4.722	25.000	25.000
Membro	/	/	/	12.083
Direttore Generale (fisso)	220.000	220.000	230.000	230.000
Direttore Generale (variabile)	32.000	32.000		
Collegio dei Revisori dei Conti				
Presidente	18.440	6.144		
Componente effettivo	14.017	2.043	/	/
Componente effettivo	13.090	2.043	/	/
Componente supplente	2.062	375	/	/
Presidente		9.600	12.000	21.438
Componente		8.263	10.306	16.004
Componente		8.078	9.935	16.004

* Le cifre indicate si riferiscono alla retribuzione stabilita per ogni esercizio. Le differenze fra un anno e l'altro sono dovute alle erogazioni ritardate di compensi maturati nell'esercizio precedente, ovvero a prese di servizio ed assunzioni di incarico nel corso dell'anno a seguito di rinnovi, cessazioni o dimissioni.

Il trattamento economico spettante al Direttore generale è variato nell'arco di riferimento. Per gli anni 2012 e 2013 è stato pari ad euro 220.000 annui lordi, a titolo di retribuzione fissa, alla quale si aggiungeva la somma di euro 32.000 lordi annui, a titolo di retribuzione di risultato. Dall'esercizio 2014 il trattamento economico complessivo, comprensivo della retribuzione fissa e di risultato, è stato ridotto ad euro 230.000.

Il compenso dei componenti del Consiglio scientifico è stato di euro 9.332 annui lordi nel 2012 e 2013; euro 5.033 nel 2014 ed euro 3.111 nel 2015. La riduzione è stata deliberata dal consiglio di amministrazione, su proposta del presidente ed è operante dall'esercizio 2014.

L'Organismo indipendente di valutazione ha composizione monocratica; il titolare dell'organo è stato nominato ad agosto 2015 ed il suo compenso è pari a 15.400 euro lordi annui.