

Determinazione n. 47/2003**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 R.D. 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;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1997 al 2001; nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dott. 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 gli esercizi dal 1997 al 2001;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, 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 – 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, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1997 al 2001 – corredati 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 il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Glauco DE SETA

IL PRESIDENTE

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 GLI ESERCIZI 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001

SOMMARIO

PREMESSA. - I. Evoluzione, incertezza e inadeguatezza della normativa. - II. L'organizzazione e l'articolazione degli uffici. - III. Attività e realizzazioni nel quinquennio di riferimento. - IV. Le vicende degli organi. - V. Il personale e i relativi costi. - VI. Analisi dei bilanci. - VII. La situazione amministrativa. - VIII. Il conto economico. - IX. La situazione patrimoniale. - X. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

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 1996¹.

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

Con la presente relazione si riferisce al Parlamento - in base all'art.7 della stessa legge 259/1958 e all'art.3 della legge 14 gennaio 1994, n.20 - il risultato del controllo eseguito sulla gestione dell'Istituto per gli esercizi dal 1997 al 2001, ragguagliando altresì circa i più importanti eventi verificatisi sino a data corrente.

¹Vedasi, al riguardo, la relazione afferente gli esercizi dal 1994 al 1996 (A.C., XIII Legislatura, Doc.XV, n.131) nonché relazioni precedenti.

I. EVOLUZIONE, INCERTEZZA E INADEGUATEZZA DELLA NORMATIVA

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. Venivano poi attribuiti all'ICRAM compiti di coordinamento degli Istituti ed Enti nazionali di ricerca, anche universitari, specializzati nelle scienze del mare.

Le competenze dell'ICRAM in materia di pesca venivano trasferite, con **legge n.491/1993**, al Ministero delle 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 DL 4 dicembre 1993, n.496, istituiva l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) e sottoponeva l'ICRAM – Ente di ben ridotte dimensioni rispetto all'ANPA - 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'ANPA, organo sicuramente strumentale del Ministero dell'ambiente, dotato delle più ampie competenze in materia di difesa dell'ambiente e del territorio, è stata in ordine di tempo trasformata, da organo-ente con personalità giuridica, amministrato da propri organi collegiali e monocratici e posto sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente, in una "agenzia" dello stesso Ministero dotata di autonomia di bilancio e di gestione, ma priva di personalità giuridica e retta da un "direttore generale" (D.Lgs. 30 luglio 1999, n.300, legge 23 marzo 2001, n.93, dPR n.2007 dell'8 agosto 2002, che ne ha approvato il nuovo statuto), assumendo anche la nuova denominazione di "Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici" (APAT), in quanto sono confluiti in essa alcuni servizi nazionali con competenze ambientali prima costituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'ICRAM ha, invece, conservato 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 monocratici.

Dal dibattito parlamentare di questo inizio di secolo è peraltro emersa, in un primo tempo, l'esigenza di accorpate nell'Agenzia ambientale tutte le funzioni relative alla protezione dell'ambiente, del quale gran parte è rappresentata da quello marino in tutti i suoi aspetti. In un secondo tempo, invece, ha finito inaspettatamente col prevalere la volontà politica di conservare in vita l'ICRAM, mantenendone la natura e la funzione di ente di ricerca sull'ambiente marino in considerazione dei dichiarati meriti scientifici da esso acquisiti nel tempo.

Un disegno di legge, collegato alla finanziaria 2002, di iniziativa governativa recante disposizioni in materia ambientale (A.C., n.2033) e presentato alla Presidenza il 28 novembre 2001, veniva approvato in data 6 febbraio 2002. Esso aveva invero previsto, all'art.5, il trasferimento dell'ICRAM alla nuova agenzia ambientale APAT. Il Senato della Repubblica, sennonché, ha apportato varie modifiche al testo del d.d.l. (divenuto A.S. n.1121) - fra cui la soppressione del disposto di cui all'art.5 dell'A.C. n.2033 - e lo ha approvato il 29 maggio 2002. Ritornato alla Camera (A.C. n.2033/B), il testo del d.d.l. non è stato fatto oggetto di modifiche e in data 2 luglio 2002 ne ha riportato l'approvazione, divenendo quindi la **legge 31 luglio 2002, n.179** (pubblicata sulla G.U., Parte I°, n.189 del 13 agosto 2002).

Un reiterato mutamento di intenti legislativi, segnatamente in ordine all'assetto strutturale dell'ICRAM, si era invero verificata più volte in passato, come si avrà modo di illustrare appresso, trattando in particolare delle vicende che hanno caratterizzato la disciplina normativa e l'operatività dello stesso ente.

L'ente in esame ha registrato nel tempo - come si è detto - 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 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.

La precedente relazione di questa Corte non mancava 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.

Ulteriori e maggiori perplessità aveva suscitato l'attribuzione al Ministero dell'ambiente della potestà organizzatoria dell'ICRAM, con la conseguente emanazione del relativo regolamento di organizzazione adottato con D.M. 29 luglio 1994. In particolare - sottolineava la precedente relazione - tale regolamento aveva sancito l'assoluta prevalenza, in seno al Consiglio di amministrazione dell'ente, di un limitato numero di componenti di designazione ministeriale, mentre venivano eliminati la Giunta esecutiva e il Consiglio scientifico, organo collegiale, quest'ultimo, proprio degli enti di ricerca non strumentale. Di contro, veniva riconosciuta al Presidente e al Consiglio d'amministrazione la qualifica di "organi di direzione politica" agli effetti dell'art.3, comma 1, del D.Lgs. n.29/1993.

Il contenuto non univoco e, per certi aspetti, insufficiente ed antinomico, di tali fonti normative, se messo in relazione con gli eventi legislativi più recenti manifestava il permanere di una incertezza di fondo circa la natura e le dimensioni funzionali e strutturali che dovrebbero definire l'ICRAM e i suoi rapporti di collaborazione istituzionale con l'Amministrazione dell'ambiente.

Vero è che la legge istitutiva dell'ANPA 21 gennaio 1994, n.61 già precisava all'art.1-*bis*, comma 6, che "...Per le attività relative all'ambiente marino l'ANPA si avvale dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM)...", così configurando una sorta di collaborazione funzionale tra i due soggetti.

In altri termini, mentre 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 (art.01, comma 1, lett.d), anche quella "dell'ambiente marino e costiero".

Tutto ciò non escludeva però l'attività di ricerca scientifica dell'ANPA, ma rendeva tale attività formalmente mirata al fine principale della salvaguardia dell'ambiente e non fine a sé stessa, come quella oggi propria degli enti compresi nel comparto "ricerca", di cui ai DD.Legs.29 settembre 1999, n.381 e 30 gennaio 1999, n.19.

In ogni caso – e malgrado la normativa che ha in prosieguo distinto i relativi campi di attività – resta il fatto che finalità sostanzialmente molto simili, convergenti e sinergiche, vengono oggi perseguite attraverso due distinte realtà organizzatorie pubbliche, per le quali lo stesso legislatore ha in più di un’occasione manifestato incertezza di individuazione, avendo prima palesato il chiaro intento di unificarle sul piano strutturale e funzionale (inglobamento dell’ICRAM nell’ANPA) e recedendo, in un secondo momento, da tale intento senza fornire alcuna sostanziale motivazione diversa dal prestigio acquisito, quindi, a prescindere da una visione sistematica del ruolo delle diverse istituzioni di ricerca operanti in settori affini.

Si prescinde, peraltro, del tutto dalle ragioni ultime che possano militare a favore del mantenimento dell’attività di ricerca scientifica relativa al mare nell’ambito di un ente *ad hoc* o, al contrario, a favore del trasferimento della medesima attività, insieme con la relativa struttura tecnico-scientifica ed amministrativa (ICRAM), tra le competenze, sempre di ricerca scientifica, assegnate all’Agenzia ambientale. Trattasi infatti di valutazione squisitamente politica per la quale appare legittimata la sede parlamentare e governativa.

Non è tuttavia negabile che il perseguire attività di natura scientifica attraverso due distinti soggetti pubblici comporti rischi di duplicazione di strutture ed una dispersione di energie lavorative, con un conseguente aumento di costi e di spese.

II. L'ORGANIZZAZIONE E L'ARTICOLAZIONE DEGLI UFFICI

La legge istitutiva n.41/1982 aveva previsto all'art.8, cpv.4, tre organi amministrativi 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° 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**. La giunta esecutiva (art.12), in particolare, composta di quattro membri, fra cui il rappresentante dell'allora Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST) in seno al consiglio di amministrazione, deliberava, fra l'altro, sui programmi di ricerca, sul conferimento di incarichi di collaborazione esterna, sulle borse di studio. Figurava poi, ma non tra gli organi di amministrazione, il consiglio scientifico (art.18), composto di undici membri scelti tra docenti universitari e ricercatori, con compiti di consulenza scientifica degli organi amministrativi.

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.

Considerato, inoltre, che la determinazione delle modalità di coordinamento e integrazione fra l'ANPA e l'ICRAM era stata rinviata e ad un separato provvedimento da adottarsi sentiti gli organi di gestione dei due enti, e che inoltre era stata riscontrata la non perfetta funzionalità dell'architettura organizzativa definita dal precedente D.I. 28 luglio 1994 - sono state dettate nuove norme organizzative, che costituiscono lo statuto dell'ente.

Gli organi previsti sono: 1) il **Presidente**, b) il **Consiglio di amministrazione**, c) il **Collegio dei revisori**, d) il **Comitato scientifico**.

Detto 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).

Il **Presidente** (art.6) – nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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.

Il **Consiglio d'amministrazione** (art.7) è l'organo collegiale di governo, 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).