

Determinazione n. 75/2003

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 21 novembre 2003;

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 2002, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti, 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 2002;

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 2002 – 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 il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Ernesto Basile

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 L'ESERCIZIO 2002

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 2002.

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 2001.

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

La precedente relazione, relativa agli anni dal 1997 al 2001, è stata deliberata e comunicata alle due Camere del Parlamento con la determinazione n. 47/2003 dell'8 luglio 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 capi 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.

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 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.

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.

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 proporre 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.

ATTIVITA'

L'anno 2002 può definirsi un anno incerto per il perseguimento degli obiettivi programmati in quanto l'ICRAM è stato dapprima oggetto di una proposta di legge di soppressione come entità autonoma, poi rientrata, e successivamente ha subito, come altri enti, un drastico taglio del contributo ordinario che ha certamente inciso sulle attività.

Tutto ciò a fronte dell'approvazione del piano triennale 2002-2004 che ha dato nuovo impulso alla programmazione delle attività dell'ICRAM.

Azioni sono state condotte in materia di sicurezza, con la messa a punto di prescrizioni ai lavoratori volte ad applicare nell'Ente le normative di settore, e di riqualificazione della sede, con il miglioramento di alcuni ambienti da destinare a laboratori e servizi e con investimenti strumentali, tecnologici e nei mezzi nautici.

Le attività scientifiche sono state condotte conformemente a quanto previsto dal piano delle attività adottato con il bilancio di previsione 2002, seppure molte si sono dovute decurtare quantitativamente per la mancanza di risorse, manifestatasi a metà dell'anno con il taglio del contributo ordinario, e sono state articolate per programmi interni dell'Ente o in collaborazione con altre organizzazioni o strutture.

a) ATTIVITA' DI RICERCA

Nel corso dell'anno sono stati curati n. 69 programmi di ricerca, sono stati conclusi 12 programmi di ricerca ed avviati 7 nuovi programmi, che palesano l'orientamento a concentrare le attività su un minor numero di programmi ma con un maggior peso strategico.

E' rimasto stabile il numero di "Quaderni ICRAM" pubblicati ed i convegni scientifici organizzati dall'ICRAM.

Le attività, tutte articolate in progetti, sono collegate nelle seguenti aree tematiche: "Monitoraggio ambientale", "Impianto ambientale", "Tutela habitat e biodiversità", "Uso sostenibile delle risorse".

Le tematiche affrontate riguardano alcuni grandi progetti strategici che vanno dallo studio sulla formazione delle mucillagini alla valutazione sullo sversamento delle acque di strato delle piattaforme petrolifere, dai piani di caratterizzazione dei siti inquinati per la successiva bonifica alle tecniche ed effetti dei ripascimenti delle spiagge erose dalle maree, dall'ecosistema della laguna di Venezia alla compatibilità ambientale delle attività di dragaggio portuale, dal monitoraggio degli habitat delle zone A delle aree marine protette allo studio dei parametri biologici e fisici del santuario dei cetacei, dall'approccio ecosistemico per la pesca sostenibile e la tutela delle specie marine nel sistema eoliano alle tecniche di riproduzione controllata di specie marine finalizzate al ripopolamento ed all'allevamento.

b) ATTIVITA' DI SUPPORTO ISTITUZIONALE

Oltre l'attività più propriamente di ricerca sopra riportata, il personale dell'ICRAM, nell'anno 2002, è stato chiamato a fornire il supporto tecnico scientifico sia al Ministero dell'ambiente e della Tutela del territorio sia alle istituzioni pubbliche quali le Amministrazioni centrali, l'APAT, le ARPA regionali e più in genere le Regioni ed Enti Locali, con l'emissione di pareri, con la redazione di progetti tecnici, con lo svolgimento di analisi ed altre indagini, con la partecipazione a commissioni e organi consultivi, ovvero a riunioni in ambito europeo, con la docenza nei corsi di formazione specialistica o l'intervento nelle emergenze ambientali.

c) ATTIVITA' DI GESTIONE AMMINISTRATIVA

L'Ente sottolinea di aver raggiunto taluni significativi risultati anche attraverso l'adozione di specifiche misure organizzative.