

Determinazione n. 58/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 10 luglio 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 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 1994 al 1996, nonché le annesse relazioni degli organi amministrativi 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 Emilio Polosa 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 1994 al 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 perchè 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 i conti consuntivi per gli esercizi dal 1994 al 1996 – corredati dalle 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 Emilio Polosa

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO CENTRALE PER LA RICERCA SCIENTIFICA APPLICATA AL MARE (ICRAM) PER GLI ESERCIZI 1994, 1995 E 1996.

SOMMARIO

Premessa. - 1. Normativa. - 2. Organizzazione: A) organi di vertice; B) struttura degli uffici. - 3. Il personale. - 4. L'attività. - 5. I finanziamenti. - 6. Bilanci preventivi e consuntivi: considerazioni generali: a) delibere e pronunce ministeriali; b) il conto finanziario; c) il conto economico; d) la situazione patrimoniale; e) la situazione amministrativa. - 7. 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 della Corte fino all'esercizio 1993¹.

L'Ente predetto 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 n.259 ed all'art.3 della legge 14-1-1994, n.20, sul controllo eseguito sulla gestione degli esercizi 1994-1995-1996.

¹ Vedasi, al riguardo, la relazione afferente il periodo 1991-1993 (atti Senato XII Legislatura doc. XV n.26) nonché relazioni precedenti.

1) Norme ordinamentali

Nella precedente relazione sono stati diffusamente esposti i provvedimenti normativi interessanti l'Istituto; in questa sede si riportano succintamente i più recenti interventi legislativi e regolamentari, fino al 31-12-1993, per consentire più agevolmente la conoscenza della evoluzione, poi avvenuta, ed il raffronto con l'attuale assetto dello stesso Ente.

* * *

Legge 17 febbraio 1982 n.41: costituzione dell'"Istituto Centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima", sottoposto alla vigilanza dell'allora Ministero della Marina Mercantile, con finalità di ricerca nel campo della pesca, dell'acquacoltura e dell'ecologia marina, allo scopo di proteggere, migliorare e sviluppare le risorse ittiche (art.8).

Legge 1982, n.979: conferimento di compiti consultivi per la creazione di aree marittime protette e compiti di collaborazione, per la costituzione ed il funzionamento della rete di osservazione dell'ambiente marino, con l'Ispettorato centrale per la difesa del mare, presso il Ministero della Marina Mercantile (art.3 e art.26).

Legge 5 febbraio 1992, n.72: conferimento di ulteriori funzioni consultive in materia di dichiarazioni di calamità o avversità meteomarine o ecologiche, e relative incidenze verso gli operatori del mare.

Legge 20 febbraio 1992, n.165: (*modifica della l. n.41/1982*) prevede un piano triennale, concomitante con quello nazionale della pesca, per lo svolgimento di attività di ricerca, anche con apporti esterni, nonché l'adozione, da parte del Ministero vigilante, del re-

golamento di organizzazione, emesso, poi, con D.M. 15 aprile 1992.

Legge 24 febbraio 1992, n.220: (*Interventi in difesa del mare*) muta la denominazione dell'Ente in "Istituto Centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare, (ICRAM), conferma le attribuzioni di collaborazione, in precedenza conferite, e vi aggiunge anche quella con l'unità di crisi,² con funzione di coordinamento degli Istituti ed Enti nazionali di ricerca e degli Enti a carattere scientifico ed universitario, specializzati nelle scienze del mare.

Legge 4 dicembre 1993, n.491: Le competenze in materia di pesca sono trasferite all'allora Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e l'ICRAM viene sottoposto alla vigilanza dello stesso Dicastero.

Legge 24 dicembre 1993, n.537: Sopprime il Ministero della Marina Mercantile, istituisce il Ministero dei Trasporti e della navigazione e trasferisce al Ministero dell'Ambiente i compiti di tutela e di difesa dell'ambiente marittimo e l'Ispettorato per la difesa del mare, consentendo d'avvalersi in materia dell'ICRAM (art. 1.9, art. 1.10).

* * *

Le varie disposizioni che, come sopra, si sono succedute nel tempo, hanno arricchito l'Ente di competenze, che hanno comportato la sua evoluzione da istituto, nato inizialmente con funzioni prevalentemente rivolte al settore della pesca, in un organismo con finalità sempre più attinenti alla tutela

² Già istituita presso il Comitato permanente interministeriale di pronto intervento, ora soppresso con l'art.3.4 del D.P.R. n.608/1994, che ha trasferito i compiti ad apposita conferenza dei servizi.

dell'ambiente marino, ampliando, anche, in tal senso, il significato degli interventi originari di conservazione e sviluppo del patrimonio ittico.

Si giustifica, perciò, la successiva attribuzione della vigilanza al Ministero dell'Ambiente e la qualifica di ente non strumentale, ma deve osservarsi, come anche già evidenziato nella precedente relazione, il permanere di una correlazione con il Ministero delle politiche agricole, competente in materia di pesca.

Al fine di evitare remore nel perseguimento delle attività istituzionali dell'Ente, sarebbe opportuno, pertanto, che venissero adottate, a livello dei Ministeri interessati, misure idonee a rendere snelle le procedure riguardanti settori nei quali potrebbero venire coinvolte la pesca e la tutela ambientale.

Per il periodo interessante la presente relazione, acquista importanza rilevante la legge 21 gennaio 1994, n. 61 che ha convertito in legge, con modificazioni, il D.L. 4-12-1993, n.496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e ha istituito l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA).

In particolare l'art.1 bis prevede, come già sopra accennato, la sottoposizione dell'ICRAM alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente (in precedenza il Ministero vigilante era il MIRAAP) - al cui stato di previsione della spesa viene iscritto il relativo contributo statale - e attribuisce all'ANPA il potere di avvalersi dell'ICRAM per le attività relative all'ambiente marino; inoltre è stata prevista l'emanazione - entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione - con decreto del Ministero dell'ambiente, di concerto con quello della funzione pubblica, delle norme di coordinamento ed integrazione tra l'ANPA e l'ICRAM, nonché le norme di organizzazione e le competenze di quest'ultimo.

In conseguenza, con D.M. 28-7-1994³ sono state emanate, però, le sole norme attinenti l'organizzazione e le competenze dell'ICRAM, con riserva di disporre, con separato provvedimento, le modalità di coordinamento ed integrazione tra l'ANPA e l'Istituto medesimo.

Allo stato attuale, tali ultime disposizioni non risultano ancora emanate.

³ Registrato alla Corte dei conti il 13 settembre 1994, reg. 1 Ambiente, foglio 201.

Si rappresenta, pertanto, che l'intervento, solo parziale, realizzato nel settore in argomento non può che procrastinare, ancora una volta, il completamento delle attribuzioni spettanti all'ICRAM, con conseguente ulteriore limitazioni delle sue attività operative.

Risulta, comunque, in proposito, che nel 1995, è stato costituito un gruppo di lavoro ANPA-ICRAM, per lo studio delle forme di coordinamento e di integrazione tra i due Enti, anche per contribuire alla definizione del testo del provvedimento di cui sopra è cenno.

Con lo stesso decreto ministeriale del 1994 è stata riconosciuta all'Istituto la qualifica di ente non strumentale.

Suscita perplessità la circostanza che tale collocazione funzionale sia stata attribuita all'Ente da parte del Ministero vigilante, disattendendosi, così, le norme che disciplinano la collocazione medesima.

Infatti, ai sensi dell'art. 8 della legge 9 maggio 1989, n. 168, gli enti "non strumentali" devono essere individuati con decreto del Presidente della Repubblica "adottato, sentite le competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro" dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica; e il rispetto di tale forma provvedimentale permane anche dopo l'emanazione della legge 12 gennaio 1991, n. 13, ove all'art. 1, lett. ii), è prevista l'adozione del D.P.R. per gli atti sui quali ha deliberato il Consiglio dei Ministri, come appunto è avvenuto nella presente situazione.

Pertanto si invitano gli organi competenti ad intervenire in proposito, al fine di ovviare a tale anomala situazione.

D'altra parte suscita ulteriore perplessità - proprio nel caso di conferimento all'ICRAM della qualifica di ente non strumentale - la devoluzione, al Ministero dell'Ambiente, della competenza organizzatoria dell'ICRAM, in base alla quale è stato appunto adottato il D.M. 28-7-1994, sottraendo, in tal modo, all'Ente interessato, uno dei poteri che rappresentano l'espressione della sua autonomia, in quanto organismo di natura non strumentale; inoltre per il conseguente regolamento di organizzazione e di funzionamento dell'Istituto è prevista la sola proposizione del relativo schema da parte dell'Ente medesimo, mentre l'adozione dovrà avvenire con decreto ministeriale (art. 5 D.M. 1994). Infine la

stessa composizione del Consiglio d'amministrazione evidenzia l'assoluta prevalenza di componenti di designazione ministeriale.

* * *

All'inclusione dell'Istituto tra gli enti di ricerca "non strumentali", consegue, per l'Istituto medesimo, il compito di adeguare le proprie strutture alle disposizioni della legge 9 maggio 1989 n. 168 che, nell'art.8, ha previsto che detti enti "hanno autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile e si danno ordinamenti autonomi, nel rispetto delle loro finalità istituzionali, con propri regolamenti"; inoltre sono state estese, agli stessi enti, le norme in materia di autonomia finanziaria e contabile prevista per le università, consentendo che i regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità siano emanati dagli stessi enti e siano sottoposti al vaglio del Ministero vigilante.

Si deve, però, osservare che al riguardo non è ancora intervenuta la legge per l'attuazione dei principi di autonomia come sopra previsti.

L'art. 17 della citata legge n.168 consente, poi, in assenza delle disposizioni attuative, che i regolamenti siano ugualmente emanati, ma, pur constatandosi che l'ICRAM, nell'attuale sua posizione, non ha ancora provveduto al riguardo, deve osservarsi che il permanere della carenza di una normativa quadro in tale settore potrebbe portare ad una proliferazione di interventi, da parte dei singoli enti, di natura non sostanzialmente omogenea nei suoi punti essenziali, che comprometterebbe seriamente gli intenti di chiarezza e semplificazione perseguiti dal legislatore.

* * *

Prendendo, poi, in considerazione l'assetto organizzativo, si fa presente che non compare più la giunta esecutiva né il consiglio scientifico, ed è riconosciuta al Presidente ed al Consiglio di amministrazione la qualifica di organi di direzione politica agli effetti dell'art. 3 - c.1 - del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, mentre, tra gli stessi organi di vertice, viene compresa la figura del direttore generale.

La stessa composizione del consiglio di amministrazione è stata sostanzialmente modificata, poiché gli undici membri, che precedentemente lo componevano, hanno fatto posto a cinque unità.

La estrazione di tali nuovi componenti (2 esperti designati dal Ministero dell'Ambiente, un esperto dal Ministero dell'Università e per la ricerca scientifica, un esperto dal Ministero delle risorse agricole e forestali, ora per le politiche agricole) oltre il Presidente è significativa delle competenze di cui è andato arricchendosi l'Istituto nel campo della difesa dell'ambiente, che sono strettamente collegate alla ricerca diretta alla conservazione e sviluppo del patrimonio ittico, e consente, inoltre, per la sua contenuta componente numerica, un più agevole svolgimento dei propri compiti.

Si deve notare che il più recente provvedimento ministeriale non riporta più, esplicitamente, la previsione dell'adozione, da parte dell'Istituto, di piani triennali per il raggiungimento dei propri fini istituzionali, da concordarsi con il Ministero cui compete regolarmente l'attività inerente la pesca (art. 1 della legge 17-2-1982, n.41), nonché di avvalersi, in proposito, anche di apporti esterni⁴.

Al riguardo, però, sembra doversi confermare che è tuttora operante la disposizione che prevede l'adozione di piani triennali, concordati con il Ministero per le politiche agricole, considerato che l'art.8 della legge n.41/1982 è stato integrato, nel suo disposto, dall'art.6 della citata legge n.165; pertanto, anche se la più recente previsione regolamentare è carente per la sua genericità, rispetto a quella analoga che l'ha preceduta, non può l'Istituto ritenersi esentato da quanto previsto nel ripetuto art.8 della legge n. 41/1982, perché questo è attualmente vigente nella sua interezza, comprensiva, perciò, della sua successiva integrazione ex art.6/l.165.

Tuttavia non si può sottacere l'opportunità di un intervento ministeriale diretto ad integrare, nel senso di cui sopra, il regolamento in esame, come peraltro già evidenziato nella precedente relazione di questa Corte.

⁴ Art. 2 del precedente D.M. 15-4-1992; attualmente: "Le funzioni previste dall'art.8 - c.2 della legge 17-2-1982, n.41 sono svolte sulla base di accordi di programma con il Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali" ora Ministero per le politiche agricole.

Anche per il Collegio dei revisori si è operata una ristrutturazione e, pur conservandosi la sua composizione trinatoria, la nomina dei componenti - con indicazione specifica della loro estrazione organica - è ora attribuita al Ministero dell'ambiente, su designazione, per due membri, dei Ministri del Tesoro e dell'Università, mentre per il terzo provvede direttamente lo stesso Ministero dell'ambiente⁵.

E' stata, però, omessa ogni disposizione relativa alla durata della carica, per cui la Corte rappresenta l'estrema importanza dell'adozione di un provvedimento in proposito.

* * *

Con decreto 11 dicembre 1997, del Ministro dell'ambiente ("Approvazione delle procedure per l'autorizzazione all'uso dei prodotti disinfettanti in mare") è stato attribuito all'ICRAM - unitamente all'Istituto Superiore di Sanità - l'espletamento dell'istruttoria sulle domande di autorizzazione all'uso di detti prodotti, con successivo referto all'autorità competente (Ispettorato centrale per la difesa del mare).

⁵ Nel precedente D.M. del 1992 la nomina spettava al Ministero della Marina mercantile (1 rappresentante del Ministero del Tesoro, 1 del Ministero della Marina mercantile e 1 dell'Università).