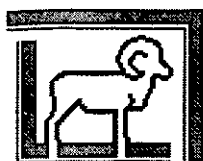


ISTITUTO NAZIONALE PER LA FAUNA SELVATICA (I.N.F.S.)  
«ALESSANDRO CHIGI»  

---

BILANCIO D'ESERCIZIO 1998

**CONTO CONSUNTIVO  
DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO 1998**



ISTITUTO NAZIONALE PER LA FAUNA SELVATICA  
"ALESSANDRO GHIGI"

## CONSIGLIO DIRETTIVO

DELIBERAZIONE N. 4

SEDUTA CONSIGLIARE DEL 29 APRILE 1999

**OGGETTO:**

Conto consuntivo per l'esercizio finanziario 1998: approvazione.

|                           |                  |                |
|---------------------------|------------------|----------------|
| <b>Presidente</b>         | MANELLI Eri      | presente       |
| <b>Componenti</b>         | MASSA Bruno      | presente       |
|                           | PILO Vincenzo    | presente       |
|                           | STOJA Antonio    | assente giust. |
|                           | TONDO PIERNICOLA | presente       |
|                           | VOLPI Lino       | assente giust. |
| <b>Direttore generale</b> | SPAGNESI Mario   | presente       |

Assolve le funzioni di Segretario il Direttore generale

## **IL CONSIGLIO DIRETTIVO**

VISTO lo Statuto dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica "Alessandro Ghigi" approvato con d.P.C.M. del 27 febbraio 1998 e registrato al Ministero del Tesoro - Ragioneria Centrale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il 27 marzo 1998, al n. 413/I;

VISTO il Decreto Legislativo 3.2.1993, n. 29, recante "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23.10.1992, n. 421", nonché le disposizioni contenute nella legge 15.3.1997, n. 59 e relativi decreti legislativi di attuazione;

VISTO il Regolamento per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici, approvato con D.P.R. 18.12.1979, n. 696;

VISTA la relazione del Presidente al conto consuntivo per l'esercizio finanziario 1998;

VISTA la relazione consuntiva del Direttore Generale sui risultati scientifici, tecnici e amministrativi nell'esercizio finanziario 1998;

VISTA la relazione del Collegio dei revisori dei conti al conto consuntivo per l'esercizio finanziario 1998 (verbale n. 207 del 29.4.1999);

ESAMINATO il conto consuntivo per l'esercizio finanziario 1998 ed i suoi allegati;

A VOTI unanimi espressi nei modi di legge

## **D E L I B E R A**

l'approvazione del conto consuntivo per l'esercizio finanziario 1998, che evidenzia, per la gestione di competenza, l'avanzo di amministrazione al 31.12.1997 per L. 1.540.535.334, entrate accertate per L.

6.068.632.737, nonché uscite impegnate per L. 7.381.791.222, oltre alla differenza attiva delle variazioni nella gestione residui di L. 120.368.737, che presenta un avanzo di amministrazione al 31.12.1998 di L. 347.745.586.

La presente deliberazione, redatta in otto originali, viene letta e confermata seduta stante.

Ozzano dell'Emilia, 29 aprile 1999

IL SEGRETARIO

(Prof. Mario Spagnesi)

IL PRESIDENTE

(Prof. Eri Manelli)

## RELAZIONE DEL PRESIDENTE

## P R E M E S S A

Nell'anno 1998 gli organi dell'Ente hanno potuto essere operativi solo ad esercizio finanziario avanzato. Il periodo di *prorogatio* del Consiglio di amministrazione, scaduto in data 2.12.1997, è infatti terminato il 16 gennaio 1998. Con d.P.C.M. 13 maggio 1998 è stato nominato il Presidente dell'Ente; il Consiglio direttivo è stato nominato con successivo d.P.C.M. 18 giugno 1998, mentre il Collegio dei revisori dei conti con d.P.C.M. 7 luglio.

La prima riunione del Consiglio direttivo si è potuta tenere solo in data 27 luglio 1998. Un primo atto che si rendeva prioritario compiere era l'esame e l'approvazione del Conto consuntivo dell'anno precedente predisposto dal Direttore generale. Va al riguardo evidenziato che nei tempi prescritti era stata cura dello stesso Direttore generale trasmettere (prot. INFS n. 2298 del 9 aprile 1998) il Conto consuntivo all'Amministrazione vigilante al fine di consentire la continuità operativa dell'Ente per gli esercizi successivi conformemente alle procedure e scadenze previste per la formazione delle previsioni del bilancio dello Stato. La ricognizione storica dei più significativi dati e risultati di gestione contenuta in quel documento, a cui si rimanda, ha fornito ai nuovi organi informazioni puntuali ed esaurienti su tutti gli aspetti scientifici, tecnici e amministrativi dell'Ente. Ciò ha permesso loro di operare con immediatezza e di affrontare con tempestività le problematiche più urgenti e salienti da affrontare, in particolare quelle attinenti il maggior fabbisogno di risorse finanziarie dell'Istituto.

Ogni altro atto e decisione che nel periodo di *vacatio* degli organi deliberativi si è reso necessario produrre nel rispetto delle scadenze e

delle procedure previste è stato assicurato con competenza e scrupolosità dallo stesso Direttore generale. Così come è stata assicurata la continuità e il coordinamento dell'attività istituzionale e rappresentativa senza alcun discapito per l'operatività e la funzionalità dell'Istituto.

Va altresì ricordato che sempre in tale periodo con provvedimento P.C.M. del 27 febbraio 1998, sentito il parere del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, è stato approvato il nuovo Statuto dell'Istituto Nazionale per la Fauna selvatica "Alessandro Ghigi", che disciplina l'articolazione, la composizione e il funzionamento degli organi, rinviando ai regolamenti la più dettagliata organizzazione dei servizi, delle strutture e del personale. Lo Statuto dell'Ente è stato adeguato ai principi dettati dalla normativa comunitaria e nazionale successiva all'anno 1992.

Con decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, è stato profondamente mutato l'assetto delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali fino ad ora esistente. Il suddetto decreto legislativo si inserisce in una fase definita "storica" di riorganizzazione dello Stato nel complesso delle funzioni amministrative. Tali misure troveranno un ulteriore ed incisivo consolidamento con la "seconda parte" della riforma, come previsto al Capo II della legge n. 59/1997, che prevede il riordino dell'amministrazione centrale: Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri.

Con il definitivo assetto delle competenze verrà quindi ridisegnato il ruolo della **Presidenza del Consiglio dei Ministri** tramite l'eliminazione, riallocazione e trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi e gestionali in determinati settori, che verranno trasferiti ai Ministeri. L'evoluzione della riforma in atto mira a confermare il potenziamento delle autonome funzioni della Presidenza

del Consiglio dei Ministri, in particolare in materia di **coordinamento e di indirizzo rispetto alle grandi scelte del Paese e di rappresentanza e difesa di interessi unitari ovvero laddove esistono esigenze di carattere unitario in ordine agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari.**

Si ritiene di conseguenza che le funzioni svolte dalla Presidenza del Consiglio dovrebbero ben comprendere anche le attività non gestionali dirette alla protezione e conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali.

In tale ottica, ferma restando la necessità del completamento della seconda parte della riforma, si è rilevato che il decreto legislativo n. 112 con l'esplicito rinvio alla legge n. 157/1992 non ha sottratto alla Presidenza del Consiglio le competenze in materia di protezione della fauna già attribuite dalle leggi in vigore.

L'art. 69, lett. *i*) del decreto rinvia all'art. 18, c. 3 della legge n. 157/1992, che attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la competenza a disporre le variazioni dell'elenco delle specie cacciabili in conformità alle vigenti direttive comunitarie e alle convenzioni internazionali sottoscritte, tenendo conto della consistenza delle singole specie sul territorio. Tale specifica disposizione di rinvio è strettamente connessa, e per certi aspetti consequenziale, ai diversi compiti di vigilanza, monitoraggio, controllo e consulenza tecnico-scientifica che l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica svolge capillarmente e direttamente sulle amministrazioni pubbliche centrali di settore nonché regioni ed enti locali (legge n. 157/1992).

Spetta sempre al Presidente del Consiglio indicare con proprio decreto le specie della fauna minacciata di estinzione (art. 69, lett. *l*) d. lgs. n. 112/1998) sulla base di quanto disposto dall'art. 2, c. 1, lettere *a*), *b*) e *c*), legge n. 157/1992; così come l'introduzione di fauna selvatica dall'estero (art. 69, lett. *m*) è autorizzata, nel rispetto delle convenzioni

internazionali, dal Ministero per le Politiche Agricole su parere dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica.

Trattasi infatti di una materia che riveste carattere transfrontaliero e lo **Stato è tenuto ad assicurare la rappresentanza unitaria** nelle sedi internazionali e il coordinamento dei rapporti con l'Unione Europea. Così altrettanto spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione Europea e dagli accordi internazionali. La **restante attività di esecuzione** può invece essere esercitata dallo Stato-amministrazioni centrali ovvero dalle regioni e dagli enti locali secondo le ripartizioni date dalle norme vigenti (art. 2, d. lgs. n. 112/1998).

Lo stato attuale della ripartizione delle competenze in materia di conservazione e protezione della fauna selvatica è dato perciò dalle norme vigenti, in particolare dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" e successive disposizioni, che oltre a disciplinare gli aspetti organizzativi costituisce norma di recepimento delle direttive comunitarie.

La legge n. 157/1992 rappresenta un fatto rilevante nell'ordinamento italiano ai fini dell'attuazione della Convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950 e della Convenzione di Berna del 19 settembre 1979 relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa. L'analisi complessiva di tale legge richiede tutt'altro che una breve esposizione. Essa contiene norme di principio ed assolve una funzione sistematica, ossia serve ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione di altre e successive norme sia comunitarie che nazionali. In sostanza in questa sede si vuole rimarcare il ruolo recettivo ed attuativo del diritto comunitario ed internazionale

svolto dalla legge n. 157/1992 <sup>(1)</sup>. La sua lettura ora potrebbe richiedere la necessaria interpretazione di adeguamento ai più recenti provvedimenti in materia di riassetto delle competenze centrali.

Come è noto, la legge italiana ha riconosciuto la fauna selvatica patrimonio indisponibile dello Stato, la cui tutela è esercitata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale (legge n. 157/1992). Tale funzione rientra fra i compiti di rilievo nazionale, per cui lo Stato in questo caso è il soggetto competente a far valere su tutto il territorio nazionale tale interesse pubblico prevalente, pur nel rispetto delle competenze costituzionalmente garantite agli altri soggetti pubblici: regioni, province, comuni ed enti locali (Corte Costituzionale, sentenza 22.7.1996, n. 272).

L'esercizio dell'autonomia garantita agli enti territoriali incontra pertanto un limite dato dalla particolare protezione giuridica di cui gode il "bene fauna" in quanto patrimonio comune ed elemento insostituibile dei sistemi naturali della terra. Altrettanti limiti alla potestà di emanazione di atti in materia incontrano le Amministrazioni centrali di settore. Infatti i fini di garantire il coordinamento e l'omogeneità degli interventi su tutto il territorio nazionale, l'emanazione degli atti rispettivamente di competenza delle amministrazioni centrali, regionali e provinciali è soggetta all'emissione del parere preventivo rilasciato da un apposito organo tecnico-scientifico della Presidenza del Consiglio, rappresentato dall'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica <sup>(2)</sup>.

A conferma della rigerosità della disciplina, la Presidenza del

---

<sup>(1)</sup> art. 1, u. c., legge n. 157/1992: "Ai sensi dell'art. 2 della legge 9 marzo 1989, n. 86, il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, di concerto con il Ministro dell'agricoltura e delle foreste e con il Ministro dell'ambiente, verifica, con la collaborazione delle regioni e delle province autonome e sentiti il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale di cui all'art. 8 e l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, lo stato di conformità della presente legge e delle leggi regionali e provinciali in materia agli atti emanati dalle istituzioni delle Comunità europee volti alla conservazione della fauna selvatica".

<sup>(2)</sup> Cfr. in merito, le molteplici disposizioni dettate dalla legge n. 157/1992.

Consiglio ha inoltre sottoposto a verifica successiva di conformità gli atti emanati dalle regioni in deroga al diritto nazionale e comunitario in materia di conservazione degli uccelli selvatici <sup>(3)</sup>.

E' altresì previsto, in caso di inerzia delle regioni e delle province, l'esercizio del potere sostitutivo da parte delle amministrazioni centrali, (Ministeri e Presidenza del Consiglio) <sup>(4)</sup>. In proposito si conviene sul fatto che strumenti quali la funzione di indirizzo e coordinamento e i poteri sostitutivi potrebbero risultare insufficienti se ad essi non si continuano ad accompagnare le iniziative di supporto tecnico-scientifico ai fini della corretta esecuzione ed attuazione all'interno dello Stato del principio di cooperazione internazionale che tutte le parti contraenti si sono impegnate a rispettare.

La stessa Commissione dell'Unione Europea in merito pone con insistenza in rilievo il ruolo dei lavori scientifici al fine della valutazione sull'efficacia delle misure legislative adottate nonché del necessario rapido adeguamento delle norme imposto dal progresso scientifico e tecnico, sull'importanza delle informazioni tecnico-scientifiche, sulla necessaria cooperazione internazionale, sulla promozione e coordinamento dei lavori di ricerca, sulla derogabilità delle disposizioni

---

<sup>(3)</sup> Con d.PCM 27.9.1997 l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica è stato riconosciuto per lo Stato l'Autorità abilitata al controllo di conformità, ex art. 9 direttiva 409/79/CEE.

<sup>(4)</sup> - art. 1, c. 5, legge 157/1992: su segnalazione da parte dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, i poteri sostitutivi sono esercitati dal Ministro per le politiche agricole di concerto con il Ministro dell'ambiente;  
- art. 14, c. 15: In caso di inerzia delle regioni negli adempimenti, di concerto i Ministri per le politiche agricole e dell'ambiente assegnano ad esse il termine di novanta giorni per provvedere, decorso inutilmente il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri provvede in via sostitutiva, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.  
- art. 10, c. 10: Le regioni attuano la pianificazione faunistico-venatoria mediante il coordinamento dei piani provinciali di cui al c. 7 secondo criteri dei quali l'Istituto nazionale per la fauna selvatica garantisce la omogeneità e la congruenza a norma del c. 11, nonché con l'esercizio di poteri sostitutivi nel caso di mancato adempimento da parte delle province dopo dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

date per la protezione degli habitat e delle specie solo nel caso non vi siano alternative.

Pertanto, con il definitivo assetto delle competenze, da un lato esisteranno amministrazioni pubbliche centrali e periferiche di settore con compiti di gestione ed esecuzione, dall'altro dovranno mantenersi alla Presidenza del Consiglio i momenti decisionali che fanno capo allo Stato, in quanto portatore di interessi unitari e in quanto soggetto obbligato nei confronti della comunità internazionale.

La tutela e conservazione del patrimonio naturale costituito dalla fauna selvatica rientra tra gli interessi considerati primari a livello internazionale. L'incidenza del diritto internazionale e comunitario sui singoli ordinamenti interni comporta per gli Stati contraenti obblighi, responsabilità e conseguenti sanzioni in ordine **all'adeguamento organizzativo, normativo ed esecutivo** <sup>(5)</sup>.

L'ambiente è fruibile in varie forme e differenti modi e si estrinseca in vari profili senza con ciò far venire meno la sua sostanza di bene

---

<sup>(5)</sup> Va ricordato che con riferimento ai rapporti tra i diversi livelli di amministrazioni pubbliche, il decreto legislativo n. 112/1998 dispone la soppressione di talune **fonti di direzione** a livello statale. Gli strumenti che vengono soppressi riguardano in particolare: il Programma triennale per la tutela dell'ambiente; il Programma triennale per le aree naturali protette; i Piani di risanamento del mare Adriatico, degli interventi di tutela della balneazione, di risanamento delle acque, di risanamento delle acque dolci superficiali destinate alla potabilizzazione; il Piano nazionale di tutela della qualità dell'aria.

Fino all'emanazione del suddetto decreto legislativo le funzioni di indirizzo e coordinamento dello Stato erano svolte con legge tramite il Programma triennale per la tutela dell'ambiente. Con la soppressione di questo e la devoluzione alle regioni dell'attività di programmazione, coordinamento e ripartizione delle risorse finanziarie, l'intervento dello Stato e di altri soggetti pubblici e privati è prevista **qualora "l'attuazione dei programmi regionali richieda l'iniziativa integrata e coordinata" con tali soggetti**. Gli strumenti di collaborazione da adottarsi sono le intese, gli accordi di programma o convenzioni in forza dei quali lo stesso fine viene perseguito da più soggetti, evitando in tal modo frammentazioni di competenze.

Anche da queste scelte emerge come gli interventi sulle amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio, Ministeri ed enti) mirano a completare e rafforzare il disegno di decentramento e nel contempo intendono potenziare le funzioni che richiedono scelte unitarie su tutto il territorio nazionale.

unitario. Purtuttavia, il concetto unitario di “bene ambiente” va distinto nei **singoli elementi** che lo compongono (uomo, flora, fauna, suolo, acque, paesaggio, ecc.). Taluni di essi godono di una disciplina giuridica più incisiva, in quanto riconosciuti di interesse fondamentale per la collettività nazionale ed internazionale. Tali beni sono riconducibili al **patrimonio naturale ed alle specie viventi animali e vegetali**, la cui specifica protezione e gestione comporta obblighi e responsabilità per i singoli Stati in ordine al corretto e tempestivo recepimento ed esecuzione del diritto comunitario e internazionale.

Assume in questo caso particolare rilevanza la “seconda parte” della riforma in corso in attuazione della legge n. 59/1997, in ordine alla riscrittura delle competenze tra amministrazioni centrali e tra queste e le regioni e gli enti locali. Va ricordato in proposito che nel nostro ordinamento è stato recepito il principio di sussidiarietà previsto dal Trattato sull'Unione Europea, in forza del quale **le funzioni di gestione amministrativa** vanno riconosciute agli enti locali quali strutture più vicine alla collettività, mentre vanno conservate ad organi superiori soltanto quelle **che non possono essere svolte in ambito locale**, tra le quali sono riconosciute le azioni per la protezione della fauna selvatica.

In tale contesto, si auspica pertanto che le scelte organizzative future non ignorino l'importanza di mantenere le decisioni per la protezione della fauna selvatica in capo ad un'amministrazione non di settore quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri. I delicati equilibri raggiunti finora (forse da migliorare o perfezionare) tra tutti i soggetti centrali e periferici competenti hanno visto concretamente attuati i principi di cooperazione tra amministrazioni centrali e tra queste e le autonomie locali. Si continua anche a credere che la rigorosità ed uniformità del dato scientifico garantito dall'Istituto Nazionale per la

Fauna Selvatica su tutto il territorio nazionale debba costituire la condizione per le scelte politiche e legislative in materia.

### ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA DI ESERCIZIO

La disponibilità finanziaria per l'esercizio 1998, esposta in dettaglio nella relazione del Direttore generale è stata pari a 6.685 milioni comprensivi:

- dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente  
pari a ..... L. 1.540.535.334 **(23,04%)**
- dei trasferimenti ordinari da parte della Presidenza  
del Consiglio dei Ministri (cap. 2 03 01 0) ..... L. 4.417.595.000 **(66,08%)**
- del riaccertamento dei residui al 31.10.1998 ..... L. 80.632.600 **(1,21%)**
- dei contributi finalizzati derivanti da specifiche  
convenzioni (capp. 2 03 02 0, 2 05 01 0, 2 06 01 0) ..... L. 618.220.000 **(9,25%)**
- di altre entrate (capp. 3 08 01 0, 3 09 01 0, 3 10 01 0) .... L. 28.289.025 **(0,42%)**
- Totale ..... L. 6.685.271.959

L'impiego delle risorse è stato "vincolato" dalle voci di spesa obbligatorie e inderogabili quali:

- il personale in servizio, che hanno assorbito circa il **66%** delle  
entrate dell'Ente per l'esercizio di riferimento (capp. 1 01 01 0-  
1 01 03 0, 1 02 01 0-1 02 06 0, 1 04 04 0) pari a ..... L. 4.201.913.308
- il funzionamento e la conservazione dei beni e dei servizi, che  
corrispondono a circa il **13%** della disponibilità complessiva  
(capp. 1 04 01 0, 1 04 02 0, 1 04 05 0, 1 07 01 0, 1 07 02 0, 1  
08 01 0, 11 02 0, 12 01 0) pari a ..... L. 860.809.081
- Totale ..... L. 5.062.722.389

Le reali risorse disponibili per l'attività dell'Ente sono risultate rispettivamente:

|                                                                                                                                   |                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| • attività di ricerca e sperimentazione <b>(7,31%)</b> (capp. 1 04 03 0, 2 12 03 0, 2 12 04 0) .....                              | L. 473.581.383          |
| • attività dei servizi della struttura tecnica <b>(8,60%)</b> (capp. 1 04 03 0, 2 12 02 0, 2 12 03 0, 2 12 04 0, 2 12 06 0) ..... | L. 555.259.502          |
| • attività complementari all'attività di ricerca e all'attività della struttura tecnica <b>(4,09%)</b> .....                      | <u>L. 264.848.456</u>   |
| Totale .....                                                                                                                      | <u>L. 1.293.689.341</u> |

Il restante 1% delle risorse disponibili pari a L. 20.850.780 è stato utilizzato per far fronte al completamento dei lavori di costruzione di immobili (Cap. 2 11 01 0).

Tali risultati confermano l'insufficienza dei trasferimenti annuali ordinari di L. 4.417.600.000 a fronte delle spese inderogabili ed obbligatorie il cui ammontare è pari a L. 5.062.722.389.

A copertura di tali tipologie di spese si è fatto fronte con parte dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti, il riaccertamento dei residui ed altre entrate. Tali "maggiori" disponibilità sono state utilizzate anche per l'espletamento dell'attività ordinaria di ricerca e sperimentazione nonché dei servizi della struttura tecnica, il cui ammontare è di L. 1.293.689.341.

I contributi esterni frutto di collaborazioni scientifiche e tecniche sono stati impiegati per la realizzazione dei risultati specifici e per il pagamento del personale a contratto necessario (borsisti). In ordine alla improrogabile necessità di incrementare il numero di persone in servizio, vista l'esiguità dei trasferimenti ordinari che non consentono di far fronte ad assunzioni a tempo indeterminato, l'Ente è posto nella condizione di ricorrere a forme privatistiche di assunzione sui