



## Deliberazione della Comunità del Parco

Numero 12 del 13-12-2018

**Oggetto:** *APPROVAZIONE PROGRAMMA PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI ESTERNI DI COLLABORAZIONE, DI STUDIO O DI RICERCA E DI CONSULENZA PER L'ANNO 2019*

L'anno **duemiladiciotto** il giorno **treddici** del mese di **dicembre** alle ore **16:30** presso la sala Giunta della Provincia di Sondrio, previo avviso della presidenza, si è riunita la Comunità del Parco.

Risultano presenti:

Presidente del Parco delle Orobie Valtellinesi	WALTER RASCHETTI
Rappresentante della Provincia di Sondrio	FRANCO ANGELINI
Presidente della Comunità Montana Valtellina di Tirano	GIAN ANTONIO PINI

Assume la presidenza il sig. Walter Raschetti, Presidente dell'Ente Parco.

Assiste, con funzione di segretario, il dott. Giuseppe Morrone, Segretario della Comunità del Parco, il quale provvede alla redazione del presente verbale.

**Oggetto:** APPROVAZIONE PROGRAMMA PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI ESTERNI DI COLLABORAZIONE, DI STUDIO O DI RICERCA E DI CONSULENZA PER L'ANNO 2019

## LA COMUNITA' DEL PARCO

### **PREMESSO** che:

- l'art. 3, comma 55, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, come modificato dall'art. 46, comma 2, del D.L. 112/2008, convertito con Legge 133/2008, stabilisce che l'affidamento, da parte degli enti locali, di incarichi mediante contratti di collaborazione autonoma, di natura occasionale o aventi carattere di collaborazione coordinata e continuativa, a persone fisiche estranee all'Amministrazione possa avvenire con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge, ovvero nell'ambito di un programma approvato dalla Comunità del Parco, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettera b) del D.Lgs. 267/2000;
- il comma 56 del citato art. 3 prevede, altresì, che l'individuazione dei criteri e dei limiti per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni, debba essere effettuata con il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, ai sensi dell'art. 89 del D.Lgs. 267/2000;

**CONSIDERATO** che in attuazione di quanto disposto dall'art. 6, comma 7, del D.L. 78/2010 (convertito con legge 122/2010) e dall'art. 1, comma 5, del D.L. 31 agosto 2013, n. 101 (convertito in legge n. 125/2013) è stato quantificato il limite di spesa sostenibile per il triennio 2019/2021 per studi e incarichi di consulenza;

**RICHIAMATO** infine l'art. 14, commi 1 e 2, del Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66 (convertito in legge n. 89/2014), che ha introdotto ulteriori limiti al conferimento degli incarichi di studio, ricerca e consulenza nonché degli incarichi di collaborazione, parametrati sull'ammontare della spesa di personale dell'amministrazione conferente, come risultante dal conto annuale del personale relativo all'anno 2012;

**ATTESO** che le suddette fattispecie (studi e consulenze) sono riconducibili alla categoria del contratto di lavoro autonomo, disciplinato dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

**RITENUTO** di confermare per l'esercizio finanziario 2019 il tetto della spesa relativo agli incarichi di cui all'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001, nella misura del 20% della spesa programmata per l'anno 2009, precisando che il suddetto limite non trova applicazione per gli incarichi coperti mediante finanziamenti aggiuntivi trasferiti da altri soggetti pubblici o privati;

**DATO ATTO** che il contenuto del presente atto comporta riflessi diretti sulla situazione economico-finanziaria dell'ente e che tali riflessi sono già stati valutati nel bilancio di previsione dell'ente;

**VISTO** l'allegato prospetto, costituente parte integrante del presente atto, che illustra il programma degli incarichi esterni previsto per l'esercizio 2019;

**VISTO** il Documento Unico di Programmazione (DUP) per il triennio 2019/2021, approvato dal Consiglio di gestione con deliberazione n. 35 del 10 luglio 2018, come aggiornato con deliberazione n. 56 del 20 novembre 2018;

**ACQUISITI** i pareri favorevoli previsti dall'articolo 49 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

**ESPERITA** la votazione per alzata di mano, che dà il seguente esito:

- enti rappresentati n. 2
- voti rappresentati n. 5
- voti astenuti n. 0
- voti espressi n. 5
- favorevoli n. 5
- contrari n. 0

d e l i b e r a

1. di richiamare le premesse quali parte integrante e sostanziale della presente deliberazione, con specifico riferimento ai presupposti normativi che motivano l'adozione della deliberazione medesima;
2. di approvare l'allegato programma per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca e di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione per l'esercizio finanziario 2019.

## Allegato A

### **PROGRAMMA PER L’AFFIDAMENTO DI INCARICHI DI STUDIO, RICERCA O CONSULENZA ANNO 2019**

#### **Ricognizione dei fabbisogni dell’Ente Parco per gli adempimenti obbligatori per legge**

Il Consorzio Parco delle Orobie Valtellinesi, istituito con la legge regionale 15 settembre 1989, n. 57<sup>1</sup>, e trasformato in Ente Parco delle Orobie Valtellinesi ai sensi della legge regionale 4 agosto 2011, n. 12 (Nuova organizzazione degli enti gestori delle aree regionali protette), ha lo scopo di gestire l’omonimo parco regionale, classificato montano e forestale, svolgendo le funzioni previste dall’articolo 21 della legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 (Piano generale delle aree regionali protette), e successive modificazioni, con particolare riguardo alle esigenze di protezione della natura e dell’ambiente, di uso culturale, turistico e ricreativo del territorio, di sviluppo delle attività agricole, silvicole e zootecniche, e delle altre attività tradizionali atte a favorire la crescita economica, sociale e culturale delle comunità residenti in forme compatibili con l’ambiente.

Lo statuto prevede che, con decisione unanime degli enti aderenti, le finalità del Parco possano estendersi ad altri servizi di comune interesse.

In particolare la legge istitutiva dell’area protetta prevede quali finalità del Parco:

- la conservazione attiva delle specie animali e vegetali, delle associazioni vegetali, delle foreste, delle formazioni geo paleontologiche, dei biotopi, dei valori scenici e panoramici, attraverso la difesa e la ricostruzione degli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeologici;
- la sperimentazione di nuovi parametri del rapporto tra l’uomo e l’ambiente, la salvaguardia di aspetti significativi di tale rapporto, con particolare riguardo ai valori antropologici, archeologici, storici e architettonici, ed ai settori agro silvo zootecnico e turistico;
- la promozione sociale, economica e culturale delle comunità residenti;
- la fruizione sociale, turistica e ricreativa, intesa in senso compatibile con gli ecosistemi naturali e la salvaguardia delle strutture esistenti;
- la promozione di attività di ricerca scientifica, con particolare riguardo a quella interdisciplinare;
- la promozione di attività di educazione, di informazione e di ricreazione.

Oltre agli specifici compiti assegnati dalla legge istitutiva dell’area protetta, all’Ente Parco sono attribuite competenze nelle seguenti materie:

- boschi, foreste, vincolo idrogeologico (legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 “Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale”);
- paesaggio (legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 “Legge per il governo del territorio”);
- siti della Rete europea Natura 2000 (direttiva 92/43/CEE – D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 – legge regionale n. 86/1983).

In qualità di autorità ambientale, il Parco partecipa inoltre ai processi di valutazione di impatto ambientale (VIA) dei progetti e di valutazione ambientale (VAS) dei piani e dei programmi riguardanti il proprio territorio o i territori contermini.

La natura giuridica dell’ente è quella di ente di diritto pubblico appartenente al sistema regionale della Lombardia. Dopo la sua trasformazione da consorzio ad ente di diritto pubblico il Testo unico sugli enti locali (d.p.r. 267/2000) e le altre disposizioni ordinamentali e finanziarie riguardanti gli enti locali si applicano per esplicita previsione della legge regionale 12/2011 in tema di incompatibilità e ineleggibilità, nonché di permessi e di aspettative per l’esercizio della carica per i membri del consiglio di gestione; la legge prevede altresì che al personale sia applicato il contratto collettivo nazionale degli enti locali. Per le altre materie il Testo unico trova applicazione solamente in via analogica in assenza di specifiche previsioni legislative o statutarie.

---

<sup>1</sup> La legge è stata abrogata contestualmente alla promulgazione del Testo unico delle leggi istitutive dei parchi regionali - Legge Regionale 16 luglio 2007, n. 16 (BURL n. 29, 2° suppl. ord. del 19 Luglio 2007) – artt. da 128 a 137.

L'Ente Parco è pertanto un ente dotato di autonomia nella propria organizzazione funzionale e, perciò, necessita di uffici preposti alla ordinaria amministrazione e di altri uffici destinati alla gestione delle competenze territoriali, come meglio specificato nel regolamento organico del personale. Una prima criticità deriva proprio dal fatto che in conseguenza del limitato apporto di risorse finanziarie da parte della Regione Lombardia le posizioni professionali previste dalla pianta organica sono coperte in modo parziale, con lacune riguardanti ruoli chiave dell'ente in tema di gestione forestale e naturalistica e di vigilanza ambientale.

Per il buon funzionamento del Parco, in ottemperanza degli indirizzi regionali, l'Ente necessita, inoltre, delle seguenti professionalità non previste nel proprio organico:

- esperti informatici, per la gestione del Sistema informativo territoriale, per la gestione del sito web (obbligatorio per la pubblicità legale, la cosiddetta trasparenza ed anche per le comunicazioni ufficiali dei rapporti di consulenza previsti dal presente piano), per la programmazione e manutenzione dei processi di e-government che l'ente sta implementando nella propria attività amministrativa;
- esperti di educazione ambientale (per le attività di *Sistema Parchi*<sup>2</sup> e per le altre iniziative didattiche rientranti tra le finalità del Parco);
- guide alpine, accompagnatori di media montagna, obbligatori in Lombardia per l'accompagnamento nell'ambito di qualsiasi iniziativa che si svolga sul territorio montano (il 100% del Parco)<sup>3</sup>;
- ricercatori e consulenti per le attività scientifiche;
- esperti di comunicazione<sup>4</sup>;
- esperti di mercato dei prodotti e marchi territoriali<sup>5</sup>;
- esperti in materie ambientali, per le specializzazioni non attinenti alle professionalità presenti nell'organico dell'ente;
- esperti in materie giuridiche, per l'assistenza nelle attività di giurisdizione amministrativa in materia ambientale attribuite all'ente.

### **Personale disponibile nell'organico dell'ente**

L'attuale organico dell'ente consta di cinque figure:

- quattro a tempo pieno indeterminato, un istruttore tecnico direttivo con funzioni temporanee di responsabile dei settori amministrativo e tecnico, un istruttore tecnico direttivo architetto, una istruttore amministrativo ragioniera ed un istruttore tecnico guardaparco;
- una a tempo parziale indeterminato (istruttore amministrativo addetta agli atti amministrativi, all'Ufficio relazioni col pubblico ed alla gestione delle attività per i visitatori del Parco).

L'Ente Parco necessita quindi di professionalità non presenti nel proprio organico per diversi adempimenti obbligatori per legge, che secondo autorevoli interpretazioni<sup>6</sup> non rientrano nella previsione normativa sul conferimento degli incarichi di studio, ricerca o consulenza. In particolare tale necessità è evidente nelle materie naturalistico-ambientali, agronomico-forestali, attinenti alle competenze dell'ente quando non sia praticabile l'avvalimento di personale messo a disposizione da altri enti.

---

<sup>2</sup> Sistema Parchi è un progetto di educazione ambientale per le scuole promosso dalla Regione Lombardia tramite la propria rete di parchi regionali.

<sup>3</sup> Con deliberazione del Consiglio di Amministrazione 20 maggio 2009, n. 42, è stato istituito l'albo delle guide del parco cui sono attualmente iscritti 44 guide alpine e accompagnatori di media montagna abilitati per la Lombardia cui è consentito di operare all'interno del Parco fregiandosi del titolo e del distintivo di guida del Parco. Ad essi il Parco si rivolge in esclusiva per le proprie iniziative di accompagnamento nell'area protetta.

<sup>4</sup> La Regione ha molto insistito sulle funzioni comunicative dei parchi, che si sono perciò dotati di un piano della comunicazione che va applicato e costantemente aggiornato.

<sup>5</sup> Una ulteriore strategia di livello regionale è quella relativa alla promozione dei marchi dei parchi come marchi collettivi territoriali.

<sup>6</sup> Si veda tra tutte la deliberazione 15 febbraio 2005, n. 6/CONTR/0 della Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo.

## **Presupposti per il conferimento di incarichi esterni**

Il conferimento di incarichi e di consulenze a professionisti esterni all'amministrazione è stato, ed è tuttora, oggetto di esame da parte della Corte dei Conti in sede giurisdizionale e di controllo.

In materia di conferimenti di incarichi e consulenze esterne si è consolidato il principio giurisprudenziale che, per l'assolvimento dei compiti istituzionali, l'amministrazione pubblica deve prioritariamente avvalersi delle proprie strutture organizzative e del personale che vi è preposto.

Già nelle prima stesura il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - stabiliva, per le pubbliche amministrazioni, che la facoltà di affidare il perseguimento di determinate finalità all'opera di soggetti ad essa esterni, dotati di "particolare e comprovata specializzazione" riveste natura di eccezionalità e può avvenire solo in presenza di situazioni particolari e contingenti, nel rispetto di tutti i presupposti imposti dalla legge quali: la straordinarietà ed eccezionalità delle esigenze da soddisfare, la carenza di strutture e/o di personale interno idoneo, il carattere limitato nel tempo, l'oggetto circoscritto della consulenza, ecc. e deve conformarsi ai criteri di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa<sup>7</sup> ed ai principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost..

I presupposti di legittimità per il ricorso ad incarichi di collaborazione sono specificamente enucleati dall'art. 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così come a più riprese modificato.

La linea interpretativa restrittiva è, tuttavia, costante, in quanto, in un'ottica di contenimento dei costi e di valorizzazione delle risorse interne, le amministrazioni pubbliche devono svolgere le loro funzioni con la propria organizzazione e con il proprio personale e solo in casi eccezionali e negli stretti limiti previsti dalla legge possono ricorrere a personale esterno.

A tal fine il comma 5-bis dell'art. 7 d.lgs. 165/2001, introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ha sancito il divieto per le amministrazioni pubbliche "di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale [...]". L'entrata in vigore del divieto è stata, tuttavia, posticipata dall'art. 22 comma 8 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, "a decorrere dal 1° gennaio 2019" e, pertanto, fino a tale data, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto degli altri parametri normativi, possono ancora ricorrere a tale tipologia contrattuale.

Il successivo comma 6, fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, individua, infatti, i presupposti necessari per poter conferire incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata (è possibile prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla normativa); non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione;
- e) il conferimento degli incarichi deve avvenire mediante ricorso a procedure comparative, adeguatamente pubblicizzate;
- f) per gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è necessaria la valutazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> tra le ultime, Corte dei conti, Sez. III Centrale d'Appello, sent. n. 306/10 del 24.02.2010; Sez. II Centrale d'Appello, sent. n. 263 del 26.8.2008; Sez. I Centrale d'Appello, sent. 220/2008 del 01.04.2008; Sez. Veneto, sent. n. 471/2010.

<sup>8</sup> Corte Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 231/2009/par del 14 maggio 2009; Corte Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 506/2010/par del 23 aprile 2010.

Va inoltre aggiunto, sotto un profilo generale, che in caso di conferimento di un incarico di studio o di consulenza occorre altresì osservare i limiti di spesa introdotti dall'art. 6 co. 7 d.l. 78/2010 convertito con legge n. 122/2010 e s.m.i. (salve particolari ipotesi quali, ad esempio, la copertura della spesa mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati<sup>9</sup>).

Per completezza va, infine, rammentato che in materia di incarichi esterni rileva la previsione della «disciplina di cui all'art. 6, comma 1, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, modificativa dell'art. 5 comma 9 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, che ha posto il divieto di conferimento di incarichi remunerati di studio e consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, consentendo a questi soggetti unicamente incarichi gratuiti e comunque per una durata non superiore ad un anno»<sup>10</sup>.

Dal predetto impianto normativo e giurisprudenziale si può dunque ritenere che il conferimento di consulenze esterne, per poter rimanere ancorato a principi di legittimità e liceità delle relative scelte, deve essere caratterizzato da alto contenuto di professionalità ma soprattutto dalla necessità di inserire temporaneamente nell'organizzazione dell'Amministrazione, personale di provata competenza per fronteggiare esigenze particolari, e non ordinarie, cui non sia possibile adibire con risultati vantaggiosi, unità di personale già in servizio presso l'ente.

L'incarico, quindi, deve presentare le caratteristiche della specificità e della temporaneità e non deve rappresentare uno strumento per ampliare fittiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente. Queste nuove interpretazioni rendono più complesso, e pertanto meno praticabile, il ricorso a professionalità esterne per enti, come il Parco delle Orobie Valtellinesi, che sono stati organizzati dalla Regione con una struttura amministrativa basata su un modesto nucleo di personale dipendente, strutturalmente insufficiente a svolgere i compiti amministrativi attribuiti dalla Regione stessa.

Riguardo, però, alla possibilità di avvalersi di professionalità esterne per la resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge è esplicativa l'interpretazione della Ragioneria generale dello Stato che, nelle istruzioni del Conto annuale fornisce anche vere e proprie indicazioni per meglio operare concretamente nelle amministrazioni pubbliche.

Seguendo le istruzioni si percepisce una chiara distinzione tra incarichi di natura discrezionale e incarichi configurabili anche come prestazione di servizi che fanno invece riferimento a specifiche disposizioni di legge. Anche il monitoraggio del conto annuale tiene separate le due situazioni. I primi fanno riferimento alla possibilità di affidare attività a soggetti esterni ai sensi dell'articolo 7 comma 6 del Decreto legislativo n. 165/2001. I secondi sono invece relativi all'affidamento di incarichi sulla base di specifici disposti normativi quali ad esempio:

- incarichi conferiti ai sensi della ex legge quadro sui lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 compresi quelli concessi a società di professionisti (ex art. 17, comma 6);
- incarichi conferiti ai sensi dell'art. 9 legge 150/2000 (Uffici stampa della Pubbliche amministrazioni);
- incarichi conferiti per la rappresentanza in giudizio ed il patrocinio dell'amministrazione;
- incarichi conferiti ai sensi del d.lgs. 81/2008 che ha sostituito la legge 626/94;
- qualsiasi altro tipo di incarico assegnato per resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, qualora non vi siano strutture deputate a tali attività e sempreché manchi qualsiasi facoltà discrezionale dell'amministrazione.

Tra gli incarichi di natura discrezionale il conto annuale evidenzia un'ulteriore distinzione. Da una parte vanno monitorate le collaborazioni coordinate e continuative e dall'altra gli incarichi di natura occasionale o libero professionale. Si tratta solo di precisare la diversa modalità di pagamento e svolgimento delle attività, rimanendo comunque fermi i principi giuridici sull'affidamento dell'incarico<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> sez. contr. Piemonte 25.10.2013, n. 362.

<sup>10</sup> Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 22/2015/REG.

<sup>11</sup> Le considerazioni ricalcano di fatto ciò che riguarda l'inserimento di tali incarichi nell'anagrafe delle prestazioni di cui all'articolo 53 del Decreto legislativo n. 165/2001 così come curato dalla Funzione Pubblica. Anche in tale adempimento un apposito menù a tendina richiede la natura dell'incarico, se di natura discrezionale o correlato a specifiche disposizioni di legge.

## **Risorse finanziarie disponibili**

L'Ente Parco delle Orobie Valtellinesi, come previsto dalla legge istitutiva, dispone per il funzionamento corrente delle sole risorse economiche erogate annualmente dalla Regione Lombardia, in modo peraltro alquanto variabile.

Il Parco fa quindi molto affidamento anche su tutte le possibili fonti di finanziamento previste dall'Unione europea, dallo Stato, dalla Regione e da altri soggetti pubblici o privati, predisponendo specifici progetti e partecipando ai relativi bandi.

Per l'anno 2019, in attesa di conoscere l'esatto ammontare del finanziamento regionale<sup>12</sup>, sono previste sia prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi, sia incarichi per studi, ricerche o consulenze, come meglio specificato ai titoli seguenti.

## **Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge in assenza di uffici o strutture a ciò deputati**

L'Ente Parco necessita delle seguenti prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, in assenza di uffici o strutture a ciò deputati:

- WEB master, per gli obblighi di legge sulla comunicazione telematica e sulla trasparenza;
- esperti in materie naturalistiche (per le attività non ordinarie ed eccedenti i carichi di lavoro del personale dell'ente)<sup>13</sup>;
- esperti in materie agronomico-forestali<sup>14</sup>.

Qualora nel corso dell'anno si presentasse l'esigenza, al momento non preventivabile, il Parco dovrà avvalersi di un legale per la rappresentanza in giudizio ed il patrocinio dell'amministrazione.

Sono inoltre previsti incarichi ed esternalizzazioni di servizi, necessari per raggiungere gli scopi dell'amministrazione nei seguenti settori:

- accompagnamento dei visitatori in montagna<sup>15</sup>;
- educazione ambientale;
- assistenza ai visitatori nei centri visite del Parco;
- informazioni storico-etnografiche, gastronomiche, archeologiche ed antropologiche;
- animazione ambientale.

Sono pure funzionali al conseguimento delle finalità del Parco i servizi di comunicazione (addetto stampa) e di immagine coordinata (servizi di grafica) che l'Ente Parco, in assenza di specifiche professionalità all'interno del proprio organico, ha già in passato affidato all'esterno a soggetti dotati dei necessari requisiti di professionalità ed esperienza.

Sono tuttora in corso le attività di coordinamento tra i parchi lombardi e la Regione per definire il ruolo e le funzioni di ciascun parco nell'ambito di programmi finanziati dalla Comunità europea. Data la significativa carenza di personale interno dell'ente, la collaborazione del Parco alle attività programmate con la Regione potrà avvenire soprattutto mediante incarichi esterni.

Le prestazioni, citate in questo titolo per completezza espositiva, non rientrano nella previsione del presente programma relativo a ricerche studi e consulenze, in quanto si tratta di incarichi

---

<sup>12</sup> Il piano di riparto dei fondi regionali è solitamente comunicato dopo il termine per la predisposizione del bilancio di previsione, che quindi è redatto con riferimento all'anno precedente e poi aggiornato mediante variazioni di bilancio.

<sup>13</sup> Lauree in scienze, naturali, ambientali, biologiche, agrarie, forestali, equipollenti o simili, per l'istruttoria delle pratiche di valutazione di incidenza (d.P.R. 357/1997) o di valutazione ambientale di progetti, piani e programmi (VIA e VAS).

<sup>14</sup> Lauree in scienze agrarie o forestali — per le pratiche connesse ai compiti di autorità forestale del Parco ai sensi della legge regionale 5 dicembre 2008 , n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) e per l'attuazione del Progetto speciale agricoltura relativo ai parchi lombardi — qualora venisse nuovamente finanziato dalla Regione.

<sup>15</sup> Nel territorio montano della Regione Lombardia è obbligatorio affidare tale servizio alle guide alpine o agli accompagnatori di media montagna. Il Parco delle Orobie Valtellinesi ha istituito la figura della "guida del parco" accreditando un primo nucleo di trentacinque guide alpine ed accompagnatori di media montagna del collegio lombardo che hanno seguito uno specifico corso ed hanno superato il relativo esame finale di ammissione.



conferiti per gli adempimenti obbligatori per legge, mancando, in tali ipotesi, qualsiasi facoltà discrezionale dell'amministrazione.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> L'esclusione di questo tipo di incarichi è, del resto, convalidata dallo stesso comma 42 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) che esclude dall'ambito della sua applicazione gli incarichi conferiti ai sensi della legge quadro sui lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109.

## La manovra finanziaria del 2010

L'articolo 6, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (legge 30 luglio 2010, n. 122) prevede che la spesa annua per studi ed incarichi di consulenze incluse quelle relative a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nell'anno 2009. Si pone il problema se la riduzione prevista debba essere limitata alle ipotesi di studi e consulenze strettamente intese, ovvero, debba essere estesa a tutti gli incarichi individuali conferiti a seguito dell'art. 7, comma 6 e seguenti, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In proposito la Corte dei Conti, Sezione regionale di Controllo per la Lombardia, con il parere 10 gennaio 2011, n. 6, esprime la seguente interpretazione:

« ... L'art. 6, comma 7 della legge 3 agosto 2010, n. 122 recita: *“Al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati, nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nell'anno 2009.*

*L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale ... ».*

La drastica riduzione degli stanziamenti di spesa storicizzati alla frazione di un quinto della spesa sostenuta per l'anno 2009 entra in vigore a decorrere dall'anno finanziario 2011. Trattasi di norma a regime che fissa il quantum di spesa a tempo indeterminato prendendo come parametro finanziario l'anno 2009.

Al pari di ogni norma di riduzione “lineare” che si applica a partire da una certa data, la predetta disposizione finanziaria si estende in maniera indifferenziata su situazioni difformi, premiando gli enti meno virtuosi che abbiano per mera occasione sostenuto un'ampia spesa per consulenze nell'anno 2009 e sacrificando gli enti più virtuosi che in quell'anno hanno contenuto le spese ovvero non le hanno sostenute affatto.

La disposizione si estende oggettivamente a tutti gli incarichi per studi e consulenze, ma tralascia il settore delle collaborazioni autonome, occasionali coordinate e continuative e gli incarichi di ricerca. Ne consegue la difficoltà interpretativa sulla portata della limitazione. Il legislatore ha inteso limitarla solo a tali soggetti d'incarico o ha utilizzato il termine in modo atecnico e onnicomprensivo?

Allo stato della legislazione questa Sezione propende per l'interpretazione letterale più restrittiva, soprattutto in virtù del richiamo alla responsabilità sanzionatoria tipizzata per l'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti prescritti dalla norma. Anche se la difformità fra la terminologia utilizzata nelle due norme finanziarie che si sono succedute (art. 46 della legge 6 agosto 2008, n. 133 ed art. 6, comma 7, della legge 30 luglio 2010, n. 122), potrebbe essere superata in virtù di un'interpretazione sistematica che suggerisce l'equivalenza giuridica dei termini utilizzati (“collaborazioni autonome” nella disposizione della legge finanziaria per il triennio 2011 – 2013) ed il medesimo ambito oggettivo di materia.

Il dato testuale conforta l'osservazione che il taglio percentuale della spesa si riferisce non a quella stanziata ma quella effettivamente sostenuta, ovvero a quella effettivamente impegnata (anche se non erogata nell'anno di riferimento), per consulenze conferite nell'anno finanziario 2009. Il riferimento alla spesa sostenuta e non alla spesa stanziata quale denominatore della frazione su cui operare la riduzione, aumenterà ancora di più l'effetto di contenimento della spesa per consulenze

Le disposizioni sugli incarichi si applicano anche ad affidamenti conferiti a pubblici dipendenti oltre a soggetti esterni alla P.A.

Il riferimento del Legislatore al “fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni”, induce questa Sezione a ritenere che la riduzione del costo della spesa per gli affidamenti di incarichi debba essere considerata onnicomprensiva per ogni tipo di prestazione, con possibile esclusione di consulenze talmente specialistiche che sono comunque al di fuori

delle professionalità interne all'amministrazione. Va, pertanto, verificato, caso per caso, se il tipo di prestazione richiesto possa essere affidato a professionalità interne all'amministrazione.

La norma che è di dettaglio si applica a tutti gli enti di cui all'art. 1, comma 3, della legge 196/2009 e, quindi anche agli enti locali. La tecnica legislativa adottata fa sorgere dubbi sulla compatibilità costituzionale per la fissazione di obblighi di dettaglio, posto che la giurisprudenza della Corte Costituzionale ritiene lesivi dell'autonomia degli enti locali (confr. sentenza Corte Costituzionale n. 417 del 14/11/2005), con la conseguenza che il legislatore statale ha, da tempo, modificato, in linea di massima, la tipologia delle norme che introducono limiti nella materia di finanza pubblica che debbano essere assunte dagli enti locali, così come dalle regioni, prevedendo generalmente degli obiettivi e dei limiti di carattere generale che debbono essere disciplinati, in concreto, dagli enti interessati. ... »

Per l'anno 2009 il Parco ha previsto in bilancio la spesa di 2.700,00 euro per incarichi di consulenza e non ha previsto spese per studi.

### **Incarichi di studio**

Gli incarichi di studio sono individuati con riferimento ai parametri indicati dal D.P.R. n. 338/1994 che, all'articolo 5, determina il contenuto dell'incarico nello svolgimento di un'attività di studio, nell'interesse dell'amministrazione. Requisito essenziale, per il corretto svolgimento di questo tipo d'incarichi, è la consegna di una relazione scritta finale, nella quale saranno illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte.

In assenza di professionalità interne al proprio organico, l'Ente Parco potrebbe teoricamente necessitare di prestazioni professionali finalizzate alla migliore funzionalità e gestione delle risorse umane ed economiche disponibili, ma a causa dei gravi limiti economici del proprio bilancio negli ultimi anni non ha mai attivato tali incarichi.

Per l'anno 2019 non si prevedono affidamenti di incarichi professionali relativi alle figure di cui sopra.

### **Incarichi di ricerca**

Gli incarichi di ricerca presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione.

In assenza di professionalità interne al proprio organico, l'Ente Parco necessita delle seguenti prestazioni professionali finalizzate ad attività di ricerca:

- prestazioni di tipo naturalistico, storico, antropologico, turistico<sup>17</sup> per le attività di ricerca applicata alle attività di conservazione delle specie e degli habitat e di valorizzazione del territorio e della cultura locale.

Per l'anno 2019 non si prevedono attività di ricerca.

### **Consulenze**

Le consulenze riguardano le richieste di pareri ad esperti.

In assenza di professionalità interne al proprio organico, l'Ente Parco necessita delle seguenti prestazioni professionali di consulenza:

- consulenze legali, al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell'amministrazione.

Ciò per supportare l'Ente Parco nei suoi compiti di autorità competente nell'irrogazione delle sanzioni amministrative di carattere ambientale, nonché per gestire le fasi di contenzioso extra processuale connesse con le attività amministrative e gestionali dell'ente.

Per l'anno 2019, nel rispetto della manovra finanziaria del Governo, la spesa non potrà essere superiore a 540,00 euro<sup>18</sup>, anche qualora si aderisse ad uffici unici di avvocatura, d'intesa con altri enti; nel qual caso, peraltro, verrebbe meno la collocazione di tale voce nell'ambito del presente programma.

Tale risorsa è evidentemente inadeguata per una affidabile consulenza legale per la quale non resta che sperare in una iniziativa "centralizzata" della Regione Lombardia.

---

<sup>17</sup> Lauree in scienze naturali, ambientali, biologiche, agrarie, forestali, geologiche, in storia, in archeologia, in antropologia, in turismo (equipollenti o simili o competenze equiparabili).

<sup>18</sup> L'importo è considerato al lordo degli oneri fiscali e contributivi ed al netto degli oneri riflessi.

## **Aggiornamento del programma per l'affidamento di incarichi di studio, ricerca o consulenza**

Il presente programma per l'affidamento di incarichi di studio, ricerca o consulenza sarà aggiornato in relazione sia al mutamento delle competenze dell'ente e sia alle nuove risorse eventualmente ad esso attribuite.

## Deliberazione della Comunità del Parco

**Oggetto: APPROVAZIONE PROGRAMMA PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI ESTERNI DI COLLABORAZIONE, DI STUDIO O DI RICERCA E DI CONSULENZA PER L'ANNO 2019**

Il sottoscritto Responsabile del servizio finanziario, a norma dell'art. 49 - comma 1 - del D.Lgs.vo n. 267/2000

**A T T E S T A**

la regolare copertura finanziaria della spesa inerente la proposta di deliberazione in oggetto

*il responsabile finanziario*

*(F.to Claudio La Ragione)*

Ai sensi dell'art. 49 - comma 1 - del D. Lgs.vo n. 267/2000, sulla proposta di deliberazione i sottoscritti esprimono il parere di cui al seguente prospetto:

**IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO INTERESSATO**

Per quanto concerne la **REGOLARITA' TECNICA** esprime **PARERE FAVOREVOLE**

*il responsabile*

*(F.to Claudio La Ragione)*

**DELIBERAZIONE N. 12** \_\_\_\_\_

Letto, approvato e sottoscritto.

*IL PRESIDENTE*  
*F.to (Walter Raschetti)*

*IL SEGRETARIO*  
*F.to (Giuseppe Morrone)*

---

---

**CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE**

Si certifica che la presente deliberazione viene pubblicata sul sito internet dell'Ente Parco delle Orobie  
Valtellinesi dal giorno \_\_\_\_\_ e vi rimarrà per 15 giorni consecutivi.

Sondrio,

*L'INCARICATO*  
*(f.to Miranda Donghi)*

*IL SEGRETARIO*  
*(f.to Giuseppe Morrone)*

---

---

Copia conforme all'originale, in carta libera, per uso amministrativo.

*IL SEGRETARIO*  
*(f.to Giuseppe Morrone)*

---

---