

BREVE NOTA ALLA DELIBERAZIONE N. SCCLEG/19/2015/PREV – AVENTE AD OGGETTO L'INCARICO DI PORTAVOCE, DI CUI ALL'ART. 7, COMMA 1, L. n. 150 DEL 2000 di Egidio Di Gregorio, funzionario della Corte dei conti

Con la delibera in rassegna, la Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha offerto importanti chiarimenti sulla natura dell'incarico di Portavoce dell'organo di vertice, attribuito ai sensi dell'art. 7, l.n. 150 del 2000, recante "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni". Si trattava, pertanto, di verificare se l'incarico di Portavoce rientrasse o meno nel perimetro tracciato dall'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001, il quale dispone che *"Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità"*. Per i giudici contabili, l'incarico di Portavoce resta estraneo alla previsione di cui all'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 poiché non riconducibile ad attività di studio, consulenza e ricerca. A nulla rileva, peraltro, il fatto che l'Amministrazione, nel caso in esame, abbia attivato una procedura comparativa per l'individuazione del contraente poiché la figura del Portavoce, essendo deputata alla cura dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione, resta comunque intimamente connessa all'organo di vertice dell'Amministrazione. In altri termini, la disciplina sulla comunicazione ed informazione, in quanto speciale, prevarrebbe sulla disciplina generale successivamente dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001. Ciò chiarito, la Sezione ha risolto la questione pregiudiziale dichiarando il non luogo a provvedere sull'incarico di Portavoce.

In ultimo, la delibera ha chiarito che l'incarico di Portavoce e di addetto stampa non possano essere affidati al medesimo soggetto. Si impone, al riguardo, di distinguere tra la comunicazione c.d. "istituzionale" e la comunicazione "politica". La prima rappresenta la fisiologica informazione che un Ente deve assicurare e che non può che essere affidata all'Ufficio Stampa. La seconda rappresenta invece la promozione dell'immagine dell'Organo di vertice politico ed è affidata al Portavoce. Il *discrimen*, pertanto, risiede nel fatto che l'Ufficio Stampa è chiamato a dire la verità sullo stato dei fatti e ad agire secondo trasparenza e chiarezza mentre il Portavoce esercita una comunicazione politico-istituzionale di promozione diretta del vertice. Si è ritenuto, pertanto, che i due incarichi, sia pur riconducibili all'alveo della comunicazione, non possano essere affidati alla medesima persona proprio perché ontologicamente diversi.

Deliberazione n. SCCLEG/19/2015/PREV

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del

Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

formata dai Magistrati: Presidente Pietro DE FRANCISCIS;

componenti: Antonio FRITTELLA, Valeria CHIAROTTI, Cristina ZUCCHERETTI, Maria Elena RASO, Giovanni COPPOLA, Andrea ZACCHIA, Roberto BENEDETTI, Giuseppa MANEGGIO, Antonio ATTANASIO, Luisa D'EVOLI, Fabio Gaetano GALEFFI, Oriana CALABRESI, Laura CAFASSO, Oriella MARTORANA (relatore), Andrea LIBERATI, Adriano DEL COL.

nell'adunanza del 6 luglio 2015

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161 concernente modificazioni al predetto Testo Unico;

VISTO l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTO il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000 del 16 giugno 2000, modificato, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

VISTO il **contratto di collaborazione coordinata e continuativa avente ad oggetto l'attività di Portavoce, di cui all'art. 6, comma 1, legge n. 150/2000, stipulato in data 16 maggio 2015 tra l'Agenzia Spaziale Italiana e il Dott. Andrea ZANINI;**

VISTO il rilievo istruttorio n. 18184 del 13 maggio 2015 formulato dall'Ufficio di Controllo sugli atti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero dei beni e delle attività culturali, del Ministero della salute e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

VISTA la risposta dell'Amministrazione alle osservazioni dell'Ufficio di controllo in data 11 giugno 2015;

VISTA la relazione n. 48368425, con la quale, ritenendo non superate le censure mosse in precedenza, il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere Delegato il deferimento della questione alla sede Collegiale;

VISTA la nota n. 48369766 in data 1° luglio 2015, con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca condividendo tale proposta, ha deferito alla Sezione l'esame dell'atto di cui sopra;

VISTA l'ordinanza in data 1° luglio 2015, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per il giorno 6 luglio 2015;

VISTA la nota n. 24827 del 1° luglio 2015, con cui il Dirigente della Segreteria ha comunicato la convocazione dell'adunanza per il giorno 6 luglio 2015 ore 10,00;

INTERVENUTI, in rappresentanza dell'Agenzia Spaziale Italiana, la Dott.ssa Anna SIRICA - Direttore Generale - ed il Dott. Francesco DOMINICI, Responsabile dell'Unità sviluppo risorse umane;

Con l'assistenza della dott.ssa Maria Enrica DI BIAGIO, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

In data 20 aprile 2014 è pervenuto all'esame dell'Ufficio, per il prescritto controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. "f-bis", della legge n.20/1994, il contratto di collaborazione coordinata e continuativa di cui in epigrafe. Con esso l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI) ha affidato al Dott. Andrea ZANINI l'incarico di supporto per l'Organo di vertice sia per i "rapporti con la stampa" sia per i rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione ("portavoce del Presidente"). Il contratto, che decorre dal 16 maggio 2015, prevede un corrispettivo lordo annuo di € 80.000,00 per una spesa complessiva biennale di € 160.000,00.

Con successiva nota del 30 aprile 2015, acquisita al prot. n. 16278 dell'Ufficio il 4 maggio 2015, l'ASI ha ritenuto opportuno provvedere a integrare quanto in precedenza comunicato, allegando la risposta alle

osservazioni formulate dal Collegio dei Revisori dei Conti in merito alla indennità di responsabilità del precedente portavoce.

1. In data 13 maggio 2015 l'Ufficio di controllo ha formulato rilievo istruttorio, poiché - in ragione della natura non politica del Presidente dell'Agenzia Spaziale Italiana - sono sorte perplessità circa la riconduzione dell'incarico alla previsione di cui alla l. n. 150 del 2000. In particolare, l'art. 7, comma 1, della citata legge dispone che *"l'organo di vertice dell'amministrazione pubblica può essere coadiuvato da un portavoce, anche esterno all'amministrazione, con compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione"*. Dal tenore letterale della richiamata disposizione è emerso come la figura del portavoce sia intimamente collegata al vertice di natura politica: peraltro, una lettura costituzionalmente orientata della norma suggeriva che per *"organo di vertice"* dovesse intendersi solo ed esclusivamente quello di natura politica.

Si è richiamata, poi, la previsione dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, così come novellato dall'art. 2, comma 632, l. n. 244/2007 - legge finanziaria per il 2008 -, il quale dispone che *"Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro. A tali amministrazioni è fatto divieto di istituire uffici di diretta collaborazione, posti alle dirette dipendenze dell'organo di vertice dell'ente"*.

In tale ordine di considerazioni è apparso utile anche richiamare il disposto dell'art. 6, comma 2, l. n. 150/2000, secondo cui *"Ciascuna amministrazione definisce, nell'ambito del proprio ordinamento degli uffici e del personale e nei limiti delle risorse disponibili, le strutture e i servizi finalizzati alle attività di informazione e comunicazione e al loro coordinamento, confermando, in sede di prima applicazione della presente legge, le funzioni di comunicazione e informazione al personale che già lo svolge"*.

Si è altresì rappresentato che il decreto di nomina del Presidente dell' Agenzia Spaziale Italiana, atto presupposto del conferimento all'esame, non è mai pervenuto a questo Ufficio per il prescritto controllo di legittimità.

Infine, sono state richieste rassicurazioni sul rispetto dei limiti di spesa per gli incarichi di collaborazione introdotti dal d.l. n. 78/2010.

2. Con nota prot. 5173 del 5 giugno 2015, acquisita a prot. 21999 in data 11 giugno 2015, il Direttore Generale dell'Agenzia Spaziale Italiana ha fornito i seguenti riscontri:

L'affidamento dell'incarico di collaborazione coordinata e continuativa al Dott. Andrea ZANINI, volto ad assicurare le attività di informazione di cui all'art. 6, comma 1, legge n. 150/2000, non ha determinato la costituzione di una posizione di *"Ufficio di diretta collaborazione"* nell'ambito della Presidenza dell'Agenzia.

Quanto ai contenuti del conferimento d'incarico, si è precisato che la prestazione contrattuale prevede *"adeguato supporto per l'organo di"*

vertice dell’Agenzia Spaziale Italiana sia in materia di <<rapporti con la stampa>> sia per i delicati compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi d’informazione”, funzioni che si inscrivono nell’ambito delle più generali attività di *“comunicazione e promozione della ricerca, tramite la diffusione dei relativi risultati economici e sociali”*. Tali funzioni sono assegnate, secondo la macro-organizzazione attualmente vigente, all’Unità Organizzativa URP e Comunicazione, la quale costituisce una struttura permanente e definita dell’attuale articolazione dell’Agenzia.

Il limite di spesa di cui all’art. 9 , comma 28, d.l. 78/2010 è stato rispettato, così come attestato nella delibera n. 92 del 17 ottobre 2014 di autorizzazione all’indizione della selezione, debitamente allegata.

Inoltre si è controdedotto che l’art. 1 della legge n. 150/2010 dispone che *“Ai fini della presente legge sono pubbliche amministrazioni quelle indicate dall’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993”*, oggi sostituito dal d.lgs. n. 165 del 2001, con la conseguenza che il portavoce può coadiuvare gli organi di vertice di qualunque Pubblica Amministrazione, senza alcuna distinzione tra funzioni politiche o di indirizzo politico.

È stato in ultimo allegato il decreto del MiUR del 16 maggio 2014, prot. n. 303, di conferimento dell’incarico di Presidente dell’ASI al Prof. Roberto BATTISTON.

3. Gli elementi forniti dall’Amministrazione a sostegno della legittimità del contratto in esame non sono apparsi al Magistrato istruttore pienamente idonei a superare i rilievi formulati.

Permangono, nel merito, le perplessità che di seguito si espongono.

3.1. È apparso non superabile l'elemento fondato sulla natura non-politica dell'Organo di vertice dell'ASI. In forza di una lettura costituzionalmente orientata della norma, in ossequio al principio del pareggio di bilancio cristallizzato nella nuova formulazione dell'art. 81 Cost., è da ritenere che per "*organo di vertice*" debba intendersi solo ed esclusivamente quello di natura politica. Il portavoce coadiuva l'organo di vertice ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale, con la conseguenza che la comunicazione di natura politica può riguardare solo ed esclusivamente i vertici, direttamente o indirettamente espressione della rappresentanza politica. Al riguardo, l'ASI ha richiamato il disposto di cui all'art. 1 della legge n. 150/2000, il quale precisa che "*Ai fini della presente legge sono pubbliche amministrazioni quelle indicate dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993*" , oramai trasposto nel d.lgs. n. 165 del 2001.

Tale lettura non è persa all'Ufficio conforme all'attuale quadro ordinamentale. Pur riconoscendosi, infatti, che il d.lgs. n. 29 del 1993 è stato, in parte, trasposto nel d.lgs. n. 165/2001, deve qui rilevarsi che le riforme poste in essere negli anni '90 hanno segnato l'avvio del processo evolutivo, conclusosi con la contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego e la bipartizione tra gli Organi di vertice politico e gli Organi di gestione amministrativa. Il richiamato percorso risulta disciplinato nell'attuale impianto del d.lgs. n. 165/2001, in particolare nel testo dell'art. 4, comma 1 del d. lgs. citato.

Deve considerarsi che, se non è dubbio che la legge n. 150/2000 abbia avuto il pregio di rafforzare l'informazione e la comunicazione tra Amministrazioni e cittadini, si impone, tuttavia, di distinguere tra comunicazione c.d. "istituzionale" e comunicazione "politica". La prima rappresenta la naturale e doverosa informazione che un Ente deve curare e che non può che essere fisiologicamente affidata all'Ufficio Stampa. La seconda rappresenta la promozione dell'immagine dell'Organo di vertice politico, risultando significativamente affidata al "portavoce". È possibile, pertanto, affermare che il portavoce rappresenti il *dominus* della comunicazione politica e, come tale, possa coadiuvare solo ed esclusivamente l'organo di vertice politico.

3.2. Dall'esame dell'assetto macro-organizzativo dell'ASI, approvato con deliberazione n. 78/2009 del 23 luglio 2009, è emerso come la figura del portavoce sia espressamente prevista nell'ambito delle relazioni esterne. L'Agenzia ha, pertanto, provveduto a definire nel proprio ordinamento le strutture e i servizi finalizzati alle attività di informazione e comunicazione. Tuttavia, dall'esame del regolamento, non si evince una chiara e puntuale differenziazione di funzioni tra il Portavoce e l'Ufficio Stampa: dal tenore della deliberazione, pertanto, sembrerebbe che il Portavoce e l'Ufficio Stampa siano chiamati a svolgere le medesime attività (*"Le predette attività sono assicurate, in particolare, dal capo dell'ufficio stampa e dal portavoce del presidente"*), con la conseguente duplicazione di funzioni.

3.3. L'ASI, con il contratto di collaborazione in oggetto, ha ritenuto opportuno affidare al Dott. ZANINI sia le funzioni di portavoce ex art. 7, comma 1, l. n. 150/2000 sia le funzioni di addetto all'Ufficio stampa. L'Ufficio nutre forti perplessità circa la possibilità che i due incarichi siano attribuiti alla medesima persona, in quanto incarichi geneticamente diversi, sia pur riconducibili all'alveo della comunicazione.

Infine, si è ritenuto di richiamare - per ragioni di completezza sistematica - l'art. 4, comma 4, d.lgs. n. 165/200, nel testo introdotto dall'art. 2, comma 632, l. n. 244/2007 - legge finanziaria per il 2008 -, il quale vieta agli organi di vertice, che non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, di istituire uffici di diretta collaborazione posti alle dirette dipendenze dell'organo di vertice dell'ente. Pur trattandosi, nella fattispecie che ne occupa, di incarico attribuito a seguito di procedura pubblica comparativa (in quanto tale, privo del carattere di fiduciarità che ordinariamente connota l'affidamento di incarichi "*intuitu personae*"), discende dalla stessa formulazione del citato art. 7, comma 1, della l.n. 150/2000, che il portavoce, in ragione della sua intrinseca natura, si colloca alle dirette dipendenze dell'organo di vertice.

3.4. In conclusione, si è evidenziato come la l.n. 150 del 2000 rappresenti l'ultimo approdo di un lungo percorso legislativo, volto a garantire la libertà dell'informazione (la quale rappresenta "*una condizione preliminare per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico*" - Corte Cost. n. 348 del 1990). Detta

legge, tuttavia, recepisce integralmente il principio di bipartizione tra organo di indirizzo politico-amministrativo ed organo di gestione e fonda su tale separazione la distinzione tra le due tipologie di comunicazione: comunicazione istituzionale e comunicazione politica.

Condividendo le perplessità manifestate dal Magistrato istruttore, il Consigliere delegato ha proposto di deferire la questione al giudizio della Sezione, che è stata convocata dal Presidente per l'adunanza odierna.

Sono intervenuti, per l'Agenzia Spaziale Italiana il Direttore Generale, Dott.ssa Anna SIRICA ed il Dott. Francesco DOMINICI – Responsabile dell'Unità sviluppo risorse umane –, i quali hanno ribadito le argomentazioni svolte in istruttoria, confermando la richiesta di ammissione al visto del contratto in esame.

Considerato in

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla conformità a legge del contratto in epigrafe, con il quale l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI), a seguito di procedura comparativa, ha attribuito al dott. ZANINI l'incarico di supporto per l'Organo di vertice sia per i "*rapporti con la stampa*", sia per i rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione ("*portavoce del Presidente*"), ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, comma 1, l. n. 150/2000.

Preliminarmente, osserva il Collegio che non è in dubbio la qualificazione dell'ASI come Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, che ha sostituito l'omologa previsione

dell'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 29/1993, cui già faceva riferimento l'art. 1 l. n. 150/2000.

Ed invero, il carattere esaustivo dell'elencazione contenuta all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, nel testo attualmente vigente - mentre consente di annoverare l'ASI tra le persone giuridiche pubbliche destinatarie delle disposizioni dettate dal decreto invocato - contestualmente incardina la competenza di questa Sezione a conoscere degli atti emanati dall'Agenzia, allorché i medesimi, sotto il profilo oggettivo, presentino i requisiti sostanziali e formali delle fattispecie contemplate dall'art. 7, comma 6, del medesimo d. lgs. n. 165/2001.

Proprio tale profilo oggettivo induce la Sezione a evidenziare che, nel caso che ne occupa, l'Agenzia ha ritenuto, conformemente peraltro a una prassi reiterata, di poter cumulare, ai fini dell'attribuzione dell'incarico, le due distinte figure del "portavoce" e dell' "addetto stampa".

Trattasi di una sovrapposizione di ruoli e profili anche ascrivibile all'assetto organizzativo interno di cui l'Agenzia si è dotata con proprio regolamento, approvato con deliberazione n. 78/2009 del 29 luglio 2009.

Dall'esame di detto regolamento non emerge una chiara e puntuale differenziazione di funzioni tra portavoce e addetto stampa: anzi, dal tenore letterale dell'atto organizzativo richiamato, a termini del quale le due attività "sono assicurate (...) dal capo dell'ufficio stampa e dal portavoce del presidente", sembra potersi dedurre una commistione di ruoli per l'assolvimento di finalità peraltro normativamente distinte.

Vengono, infatti, in considerazione, per un verso, la “*comunicazione istituzionale*”, per l’altro l’ordinaria attività di cura dei rapporti con gli organi di stampa, attività, quest’ultima per il cui affidamento, in ipotesi di carenza delle pertinenti professionalità all’interno dell’Amministrazione, è possibile fare ricorso al conferimento mediante incarico attribuito ai sensi dell’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001.

Con il conferimento all’esame, viceversa, l’Agenzia ha ritenuto di procedere per le finalità di cui agli articoli 7 e 8 della l. n. 150/2000, all’uopo non rilevando la circostanza che ci si sia determinati a iterare una procedura valutativa, posto che il legame fiduciario dell’incarico di che trattasi – ribadito ancora nella nota di controdeduzioni – porta a porre l’attuale conferimento al di fuori del perimetro degli incarichi riconducibili alla fattispecie di cui all’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm. e ii.

A nulla rileva, peraltro, il richiamo operato dall’Ente anche all’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, essendo dirimente il profilo sostanziale della duplicità di funzioni da attribuire e del conseguente rapporto contrattuale che viene, per l’effetto, a instaurarsi tra le parti.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ritenersi che non sussistono i presupposti per affermare, nella fattispecie all’esame, la competenza di questa Sezione a conoscerne la conformità alla normativa sopra menzionata.

PQM

La Sezione dichiara il non luogo a provvedere con riguardo all'atto indicato in epigrafe.

Il Presidente

(Pietro DE FRANCISCIS)

Il Relatore

(Oriella MARTORANA)

Depositata in Segreteria il 23 luglio 2015

Il Dirigente

Dott.ssa Paola LO GIUDICE