



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 aprile 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente

Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

Dott.ssa Elisabetta USAI Referendario relatore

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 luglio 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR e dalla deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di San Giovanni Lupatoto, prot n. 7314 del 10 febbraio 2017, acquisita al prot. C.d.c. n. 1141 del 15 febbraio 2017;

VISTA l'ordinanza n. 19/2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Usai;

**FATTO**

Con nota del 10 febbraio 2017, prot. n. 7314 (prot. C.d.c. n. 1141 del 15 febbraio 2017), il Sindaco del Comune di San Giovanni Lupatoto formula richiesta di parere in merito alla legittimità:

- dell'affidamento, previo espletamento di procedura comparativa e nel rispetto dei presupposti di legittimità di cui, tra l'altro, all'art. 7, comma 6, D.Lgs, 165/2001, dell'incarico di "*addetto stampa-portavoce*", per la durata di due anni, a professionista esterno all'Ente, iscritto all'albo nazionale dei giornalisti, mediante co.co.co. o, in alternativa, rapporto di prestazione d'opera intellettuale ai

sensi degli artt. 2229 e ss., c.c.;

- dell'individuazione della figura da nominare, da parte del Sindaco, con carattere di fiduciarità nell'ambito di una rosa di candidati idonei predisposta da apposita commissione esaminatrice.

Il Comune premette che il proprio Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi (D.G.C. n. 107 del 16 aprile 2008) prevede la possibilità di conferire incarichi di natura professionale e di natura coordinata e continuativa mediante procedura comparativa.

L'Ente dichiara che *“è intenzione dell'Amministrazione comunale, sul presupposto dell'accertata assenza di professionalità interne all'Ente, procedere all'affidamento a professionista esterno, iscritto all'albo dei giornalisti, dell'incarico di addetto stampa-portavoce (considerato che le dimensioni dell'ente non giustificano due distinti incarichi) con prestazioni riguardanti l'attività di informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici”* e aggiunge che *“l'obiettivo dell'impiego della nuova risorsa è quello, indicato già nelle linee programmatiche di mandato, di porre la comunicazione al centro dell'azione amministrativa (...)”* e che *“l'incarico di addetto stampa-portavoce, da affidarsi previo espletamento di procedura comparativa, non comporterebbe lo svolgimento di funzioni dirigenziali e/o di responsabilità gestionali, bensì di prestazioni professionali di natura intellettuale, senza vincolo di subordinazione (...) sia nella forma del co.co.co. che della libera professione”*.

## DIRITTO

La Sezione deve verificare, in via preliminare, la sussistenza contestuale dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva del parere richiesto.

In merito all'ammissibilità soggettiva, la funzione consultiva della Sezione è sollecitata dal Sindaco, titolare, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., della rappresentanza del Comune, ente annoverato tra quelli dotati di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 131/2003.

Il parere richiesto, inoltre, è ammissibile dal punto di vista oggettivo, in termini di afferenza alla materia della contabilità pubblica nell'accezione fornita dalla costante giurisprudenza contabile in sede consultiva (*ex multis*, deliberazioni del 27 aprile 20014 e n. 5/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie e deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo), quale *“sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”*, in una visione dinamica di salvaguardia degli equilibri dell'Ente.

La questione prospettata, difatti, attiene alle modalità di attribuzione degli incarichi di portavoce e addetto agli uffici stampa, di cui, rispettivamente, agli artt. 7 e 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150, avente a oggetto la *“Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”*, alla luce della disciplina vincolistica prevista dall'art. 2, comma 4, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, avente a oggetto la *“Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”*,

che vieta, dal 1° gennaio 2018, di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro e dall'art. 6, comma 7, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, recante *"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"*, il quale impone che, a decorrere dal 2011, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nel 2009.

Trattasi, pertanto, di materia attinente all'organizzazione del personale del Comune e alla relativa spesa e che, come tale, interessa ambiti della normativa e dei relativi atti applicativi *"che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2016, cit.).

In particolare, il quesito verte sulla possibilità di assumere personale esterno all'Ente per l'espletamento delle descritte attività di informazione e comunicazione.

Occorre precisare sin d'ora che la formulazione del quesito, nell'illustrare dettagliatamente, nelle premesse, lo specifico atto gestionale che l'Ente istante si appresta a intraprendere (attribuzione, a seguito di procedura comparativa, a soggetto esterno, dell'incarico, senza vincolo di subordinazione, di *"addetto stampa-portavoce"*, sulla base, tra l'altro, di linee programmatiche del mandato già adottate), inficia la generalità e astrattezza della richiesta in esame.

A tale proposito, secondo costante orientamento della Corte dei conti, la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali di controllo non può concernere fatti gestionali specifici dell'Ente istante, sia passati che futuri, ma ambiti e oggetti di portata generale. La Sezione, infatti, nella sua veste di organo esterno e neutrale, non può essere chiamata a esprimere un *"parere qualificato"* che si traduca, anche solo in termini di avallo, nella risoluzione di questioni concrete e ciò a evitare un'ingerenza nell'attività amministrativa dell'Ente e una possibile interferenza sia con le funzioni di controllo della Sezione stessa che con le funzioni giurisdizionali, anche di altre Autorità.

La Sezione, pertanto, non può che limitarsi a illustrare gli aspetti salienti della normativa in esame senza fornire, tuttavia, una specifica soluzione operativa al quesito formulato dall'Ente, il quale, nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, dovrà individuare la scelta più opportuna nel rispetto della descritta

disciplina.

In primo luogo, occorre evidenziare la differenza esistente tra la funzione di “portavoce” di cui all’art. 7 della L. 150/2000, avente *“compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione”* rispetto all’organo di vertice, e la funzione di addetto agli *“Uffici stampa”* di cui all’art. 9 della medesima legge, per la quale si impone l’iscrizione all’Albo nazionale dei giornalisti e il possesso dei titoli individuati con apposito regolamento, oltre che l’applicazione dell’art. 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (*rectius*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che ha interamente abrogato e sostituito la precedente disciplina in materia di pubblico impiego) il quale consente che, per esigenze cui non è possibile far fronte con personale in servizio, si possa ricorrere, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, all’attività di esperti di particolare e comprovata specializzazione.

Entrambe le figure, secondo il dettato normativo, possono essere esterne alla PA, sebbene per l’incarico di portavoce, sulla base del tenore testuale della norma e del carattere fiduciario della funzione assegnata, si ritiene si possa aderire all’interpretazione secondo la quale (*cfr.* Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. SCCLEG/19/2015/PREV) non operano i vincoli di cui al menzionato art. 7, comma 6, D.Lgs. 165/2001, valevoli per contro, per la posizione degli addetti agli uffici stampa (*“a) l’oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall’ordinamento all’amministrazione conferente, a 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; 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, luogo, oggetto e compenso della collaborazione; si può prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore”*).

La figura del portavoce, difatti, con *“funzioni di comunicazione all’esterno delle decisioni politico-istituzionali assunte dall’Ente”* (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 24/2016/EL), risulta assimilabile agli incarichi c.d. di *“staff”*, di cui all’art. 90 T.U.E.L.

*("uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge"), anche in coerenza con quanto chiarito dalla direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica del 7 febbraio 2002, con la quale si afferma che "a differenza dell'ufficio stampa e dei suoi compiti istituzionali, la figura del portavoce, presente nelle amministrazioni complesse, sviluppa un'attività di relazioni con gli organi di informazione in stretto collegamento ed alle dipendenze del vertice "pro tempore" delle amministrazioni".*

La natura fiduciaria del rapporto contrattuale che si instaura con il portavoce e l'unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo che ne costituisce il contenuto, d'altra parte, non esime la PA datrice di lavoro *"da una oggettiva valutazione del curriculum vitae del soggetto preso in considerazione, anche al fine di collocare nell'ambito della "macchina amministrativa" collaboratori in osservanza del fondamentale principio di trasparenza che deve connotare l'attività dell'Amministrazione"* (Sez. giur. Toscana, sentenza n. 622/2004);

La diversa configurabilità del rapporto di lavoro delle due figure professionali si riverbera nei diversi limiti di spesa applicabili alle stesse.

Difatti, la Sezione, come detto, ritiene di aderire alla giurisprudenza che assimila la figura di portavoce non tanto a forme di collaborazione autonoma o consulenza (così, Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 111/2011/PAR, per la figura di "addetto stampa/portavoce") quanto, piuttosto, agli incarichi di collaborazione diretta con gli organi di governo degli enti territoriali (Sez. contr. Campania, deliberazione n. 193/2012/PAR) con conseguente inapplicabilità dei vincoli di cui all'art. 6, comma 7, del D. L. 78/2010.

Per contro, l'attribuzione dell'incarico di portavoce, di natura temporanea e fiduciaria, nella misura in cui porta alla configurazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato con un soggetto esterno alla PA, dovrà rispettare, analogamente ai rapporti ex art. 90 T.U.E.L. (rispetto ai quali v. Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 292/2015/PAR e Sez. contr. Emilia Romagna, deliberazione n. 186/2014/PAR), i limiti di cui all'art. 9, comma 28, D.L. 78/2010 che impone, per (tutto) il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, il limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 (salvo non si tratti di enti locali che hanno soddisfatto l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, cc. 557 e 562 della L. 296/2006, fermo restando che la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009), tenuto conto di quanto stabilito

dall'art. 1, c. 445 della L. 232/2016, recante il Bilancio di previsione dello Stato per il 2017 e il Bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, che stabilisce che *“Alle spese relative al personale assunto con contratto a tempo determinato ai fini dell'attuazione del presente comma, fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti per gli enti territoriali, fino al 31 dicembre 2019 non si applicano i limiti di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e le vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale”*.

A sua volta, l'incarico di addetto all'ufficio stampa soggiace ai limiti di cui all'art. 6, comma 7, del D. L. 78/2010, nell'ipotesi in cui sia conferito con un contratto di lavoro autonomo o ai suddetti limiti di cui all'art. 9, comma 28, D.L. 78/2010 nel caso in cui sia conferito con un contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

Per ciò che concerne il divieto di stipula dei contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, contenuto al comma 4 dell'art. 2, D.Lgs. 81/2015, a far data, *“comunque”*, dal 1° gennaio 2018, occorre precisare detto vincolo deve essere letto alla luce del generale riordino della disciplina dell'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile per le pubbliche amministrazioni (per le quali non si applica nè potrebbe applicarsi, in virtù dell'art. 97 Cost., la sostanziale novazione del rapporto introdotta per il privato dall'art. 2, c. 1, a mente del quale *“A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro”*).

Pertanto, la mancanza di una disciplina transitoria, l'attuale assenza della normativa di riordino per le pubbliche amministrazioni, unitamente al rinvio al 2018 (ex art. 1, comma 8, decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244) del divieto in esame, consente di escludere che, fino a tale data, sia preclusa l'instaurazione di rapporti di collaborazione caratterizzata da personalità, continuità ed eterorganizzazione dei tempi e del luogo di lavoro, fermo restando l'applicabilità dei principi di cui all'art. 7, c. 6, D.Lgs. 165/2001, ad oggi non ancora modificato.

La giurisprudenza contabile, alla quale la Sezione ritiene sul punto di conformarsi, difatti, ha già chiarito come il divieto di cui trattasi debba ritenersi operante esclusivamente per i contratti stipulati in data successiva a quella esplicitata dal legislatore e non per quelli stipulati in data anteriore benché i relativi effetti siano destinati a dispiegarsi in data successiva a quello dell'entrata in vigore del

divieto stesso (Sez. contr. Piemonte, delibera n. 75/2016/SRCPIE/PAR).

Del resto, occorrerà attendere l'approvazione e l'entrata in vigore delle modifiche e integrazioni al Testo unico del pubblico impiego di cui al D.Lgs. 165/2015, attualmente *in itinere*, in attuazione delle deleghe contenute negli artt. 16 e 17 della L. 124/2015, al fine di verificare il preciso ambito operativo che sarà disegnato per i contratti di collaborazione per le pubbliche amministrazioni.

Si ribadisce, infine, che la dettagliata prospettazione fornita dal Comune della soluzione gestionale già vagliata e di futura attuazione, sottoposta al vaglio di legittimità da parte della Sezione senza che sia possibile enucleare un dubbio interpretativo su specifici aspetti della normativa citata, preclude ogni ulteriore approfondimento, che si tradurrebbe, inevitabilmente, in indebito esercizio di funzione consulenziale da parte della Sezione stessa.

#### **PQM**

la Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere richiesto dal Comune di San Giovanni Lupatoto con nota del 10 febbraio 2017, prot. n. 7314 (prot. C.d.c. n. 1141 del 15 febbraio 2017) nei limiti e nei termini descritti nella parte motiva.

Copia del presente parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di San Giovanni Lupatoto (VR).

Così deliberato in Venezia, nella camera di consiglio del 12 aprile 2017.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Dott.ssa Elisabetta Usai

F.to Dott.ssa Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 12 maggio 2017

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese