



Presidenza del Consiglio dei ministri

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

**AUDIZIONE DEL
SOTTOSEGRETARIO CON DELEGA
ALL'EDITORIA**

Sen. Alberto Barachini

Licenziamento e sospensione giornalisti Agenzia DiRE

**Commissione VII
(Cultura, Scienza e Istruzione)
*Camera dei deputati***

31 GENNAIO 2024

Gentile Presidente e gentili Onorevoli,

vi ringrazio per l'opportunità di poter condividere con Voi le informazioni disponibili sulla vicenda relativa all'Agenzia DiRE.

Articolerò il mio intervento di oggi in tre parti. Dopo una breve premessa sui rapporti contrattuali della DiRE con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Vi informerò sia sul provvedimento di fermo amministrativo disposto dal Ministero per l'Istruzione e il Merito a carico della COM.E – Comunicazione & Editoria S.R.L. ed i relativi pareri resi dall'Avvocatura Generale dello Stato, sia la successiva sospensione del fermo amministrativo. Infine, Vi illustrerò lo stato attuale dei contratti della DiRE con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria ed elementi di attenzione

Premessa – I rapporti contrattuali della DiRE con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria nell'ambito della riforma del comparto delle Agenzie di stampa e il riconoscimento della rilevanza nazionale

L'articolo 17 del decreto legge n. 198 del 2022 ha introdotto l'attesa riforma del comparto delle Agenzie di Stampa, istituendo presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria l'**Elenco delle Agenzie di stampa di rilevanza nazionale** (d'ora in poi "Elenco") e autorizzando le Amministrazioni pubbliche ad acquistare i notiziari generali dalle Agenzie iscritte nell'Elenco attraverso l'uso della procedura negoziata senza pubblicazione di un bando ⁽¹⁾; nell'ambito della riforma, è stato confermato il ruolo del Dipartimento per l'informazione e l'editoria quale centrale di committenza per le Amministrazioni dello Stato.

In tale contesto, l'Agenzia di stampa Com.E Comunicazione & Editoria s.r.l., conosciuta con il marchio "DiRE" (d'ora in poi DIRE), è risultata fra le 8 Agenzie iscritte nell'Elenco delle

¹ La ratio della riforma prevede in primo luogo la selezione delle Agenzie che per definizione sono in grado di fornire un'informazione di qualità, in quanto rispondenti ai requisiti richiesti per essere riconosciute di rilevanza nazionale tramite l'iscrizione nell'apposito Elenco; una volta selezionate le Agenzie di rilevanza nazionale, le Amministrazioni pubbliche sono autorizzate, in considerazione della particolare natura dei servizi di informazione primaria, ad acquistare da tali Agenzie i notiziari generali con procedure negoziate senza gara, al fine di tutelare il principio del pluralismo informativo sancito dall'art. 21 della Costituzione e di garantire alla PA una completa informazione attraverso la più ampia pluralità delle fonti.

Agenzie di stampa di rilevanza nazionale valido per il triennio 2024-2026, pubblicato il 10 novembre 2023, in attuazione del Dpcm dell'11 luglio 2023 attuativo della riforma.

Alla data del riconoscimento della rilevanza nazionale, la DIRE aveva in essere un contratto con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria stipulato in esito alle procedure di Gara esperite nel 2017, essendo risultata aggiudicataria del Lotto 6 della Gara per la fornitura di servizi per le Amministrazioni statali, c.d. “Gara Italia”²; **il contratto stipulato nel 2017 prevedeva un corrispettivo annuale di 2.184.000,00 euro IVA inclusa** per la fornitura del notiziario quotidiano generale in lingua italiana (“*Dire generale*”) con le caratteristiche richieste dal disciplinare e, in aggiunta, la fornitura dei notiziari “*Dire multimediale*”, “*Giovani*” ed “*Esteri*”.

Tutti i contratti stipulati in esito alle Gare del 2017, compreso quindi quello della DIRE, sono stati rinnovati per un periodo complessivo di 36 mesi; alla scadenza, sono intervenute 4 successive proroghe normative, l'ultima delle quali, contestuale all'introduzione della riforma, ha prorogato i contratti fino al 31 dicembre 2023, al fine di consentire il tempo necessario per l'attuazione della riforma stessa³.

Successivamente all'individuazione delle Agenzie di stampa di rilevanza nazionale e alla pubblicazione dell'Elenco sopra richiamata, la quantificazione dei corrispettivi annuali da attribuire a ciascuna Agenzia è stata determinata ai sensi dell'articolo 6, comma 1 del Dpcm dell'11 luglio 2023, procedendo al riparto fra le Agenzie iscritte nell'Elenco del 65% della media dei corrispettivi percepiti nel quinquennio 2018-2022 dalle Agenzie di stampa risultate

² L'oggetto del Lotto 6 della Gara Italia consisteva ne “l'erogazione di n. 740 licenze di un notiziario quotidiano generale in lingua italiana, diffuso 5 giorni su 7, per un minimo di 12 ore di trasmissione al giorno e con una media di almeno 600 lanci giornalieri dei quali almeno 300 lanci relativi all'Italia”, per un importo a base d'asta di 1.184.000,00 per 6 mesi, IVA esclusa.

³ Nel corso del 2023 la riforma è stata puntualmente attuata con l'emanazione del Dpcm dell'11 luglio 2023, contenente i requisiti e parametri per l'iscrizione nell'Elenco e la determinazione dei corrispettivi da attribuire a ciascuna delle Agenzie iscritte, sulla base della proposta tecnica formulata dal Comitato istituito ai sensi del comma 4 del decreto legge n. 198 del 2022; il 31 luglio 2023 è stato pubblicato l'Avviso pubblico per l'iscrizione nell'Elenco delle Agenzie di stampa di rilevanza nazionale valido per il triennio 2024-2026, il 10 novembre 2023 è stato pubblicato l'Elenco dove risultavano iscritte 8 Agenzie (La4News Agenzie in Rete, LaPresse SpA, AGI SpA, Il Sole 24 Ore SpA, Adnkronos SpA, Ansa Soc. Coop., Com.e Srl, Askaneews SpA) e infine il 6 dicembre 2023 sono state avviate le procedure negoziate con decisione a contrarre e invito alle Agenzie iscritte nell'Elenco a presentare un'offerta tecnica, a fronte del corrispettivo quantificato ai sensi dell'articolo 6, comma 1 del Dpcm dell'11 luglio 2023.

vincitrici della procedura di gara del 2017, in funzione del numero medio dei giornalisti professionisti assunti nel quinquennio 2018-2022 con contratto a tempo pieno e indeterminato.

In applicazione di tale parametro, **il corrispettivo attribuito alla DIRE per la prima annualità del triennio 2024-2026 è stato quantificato in 2.297.100,64 euro IVA inclusa.**

Determinati i compensi, sono state avviate le procedure negoziate previste dalla norma, in esito alle quali sono stati stipulati i nuovi contratti con le Agenzie iscritte nell'Elenco, con decorrenza dal 1° gennaio 2024, senza soluzione di continuità rispetto alla fornitura oggetto dei precedenti contratti, **ad eccezione della DIRE, nei confronti della quale la procedura negoziata è stata necessariamente sospesa per circa un mese** (dal 29 dicembre 2023 al 26 gennaio 2024), contestualmente alla sospensione dei pagamenti delle somme dovute, **in seguito alla sopravvenuta adozione da parte del Ministero dell'Istruzione e del Merito di un provvedimento di fermo amministrativo.**

Per la natura e conseguenze di tale provvedimento si rimanda al successivo paragrafo 2; **la sospensione dei pagamenti conseguente al fermo amministrativo non ha di fatto influito sulla liquidazione delle somme dovute alla DIRE** per i servizi oggetto del contratto scaduto il 31 dicembre 2023: fino al III° trimestre 2023 i corrispettivi sono stati infatti regolarmente liquidati alla DIRE così come alle altre Agenzie, mentre le fatture per il IV° trimestre 2023 ad oggi non sono state ancora emesse.

Giova altresì anticipare che, in seguito alla sospensione del fermo amministrativo per la durata di 120 giorni, disposta in data 24 gennaio 2024 dal Ministero dell'Istruzione e del Merito per i motivi illustrati al successivo paragrafo 3, **il 26 gennaio 2024 la procedura negoziata con la DIRE è stata regolarmente ripresa** e il Dipartimento per l'informazione e l'editoria ha avviato le procedure preliminari alla **stipula del nuovo contratto, prevista entro il 31 gennaio 2024.**

In sintesi, la circostanza del fermo amministrativo, sopravvenuta nel corso delle procedure negoziate, non ha condizionato la liquidità dell'impresa, in quanto la sospensione del fermo stesso è intervenuta prima dell'emissione della fattura per il IV° trimestre 2023, mentre, per quanto riguarda il nuovo contratto da stipulare in attuazione della riforma, tale circostanza ha causato lo slittamento di circa 30 giorni della stipula, fermo restando l'importo annuale attribuito di 2.297.100,64 euro IVA inclusa per la prima annualità del triennio 2024-2026.

1. Il provvedimento di fermo amministrativo disposto dal Ministero per l'Istruzione e il Merito a carico della COM.E – Comunicazione & Editoria S.R.L.: il primo parere dell'Avvocatura Generale dello Stato e gli atti conseguenti adottati dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria

Nel corso delle procedure negoziate con le Agenzie di stampa, è intervenuta l'adozione di un **provvedimento di fermo amministrativo** ex art. 69, r.d. n. 2440 del 1923, disposto in data 5 dicembre 2023 dal Ministero dell'Istruzione e del Merito a carico della COM.E – Comunicazione & Editoria S.R.L., fino alla concorrenza della somma di 6.121.894,67 euro.

Com'è noto, il fermo amministrativo costituisce un'eccezionale forma di autotutela cautelare, preordinata alla compensazione delle obbligazioni nei rapporti reciproci tra lo Stato e il debitore-creditore pecuniario, con lo scopo di legittimare la sospensione in via cautelare e provvisoria del pagamento di un debito liquido ed esigibile da parte di un'Amministrazione dello Stato, a salvaguardia di eventuale compensazione di altro credito che la stessa o altra Amministrazione statale pretenda di avere nei confronti del medesimo soggetto.

In presenza di un provvedimento di fermo amministrativo, le Amministrazioni statali sono meramente tenute a darvi esecuzione, senza alcuna possibilità di sindacarne la legittimità, in quanto è l'Amministrazione che ha disposto il fermo che se ne assume la piena responsabilità (si vedano, al riguardo, anche gli artt. 498 e 502 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, recante il *«Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato»*).

La somma di 6.121.894,67 euro risulta quantificata in quanto percepita come ingiusto profitto per i gravi fatti corruttivi e per le illecite condotte realizzate dal precedente editore della DIRE in attuazione dei progetti finanziati dal Ministero.

Alla luce di quanto sopra, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria, considerando **la delicatezza delle conseguenze sia in termini di tutela del pluralismo informativo che di mantenimento dei livelli occupazionali della DIRE**, prima di adottare qualsiasi decisione conseguente ha ritenuto opportuno chiedere il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato in merito all'incidenza del fermo amministrativo sui rapporti contrattuali in essere con la DIRE e sulla procedura negoziata in corso.

In risposta ai quesiti del DIE, **l'Avvocatura si è pronunciata il 22 dicembre 2023, confermando come la sospensione dei pagamenti risultava sottratta alla discrezionalità del Dipartimento**, tenuto necessariamente a dare esecuzione al fermo amministrativo, per il quale è responsabile esclusivamente l'Amministrazione che lo ha adottato.

Di conseguenza, recependo le indicazioni dell'Avvocatura Generale dello Stato, **in data 29 dicembre 2023 il Dipartimento per l'informazione e l'editoria ha comunicato alla DIRE la sospensione dei pagamenti e l'avvio del procedimento volto all'eventuale esclusione dalla procedura negoziata⁴**, assegnando 15 giorni per la presentazione di memorie e documentazione in ordine alla fattispecie di reato contestate e alle misure dissociative adottate dall'impresa.

Da notare che, come anticipato al precedente paragrafo, tale atto del DIE non ha avuto conseguenze immediate sull'erogazione dei corrispettivi, in quanto la fattura per i servizi resi nell'ultimo trimestre 2023 verrà emessa – dalla DIRE così come da tutte le altre Agenzie di stampa in esecuzione dei contratti scaduti il 31 dicembre 2023 – soltanto nel corso del trimestre successivo, in esito alle verifiche di regolarità contributiva e all'attestazione di regolare esecuzione dei servizi.

L'avvio del procedimento di esclusione dalle procedure negoziate ha invece posticipato la tempistica della stipula del nuovo contratto, come meglio illustrato più avanti.

In risposta al provvedimento DIE del 29 dicembre 2023, la DIRE ha sostenuto, presentando diversa documentazione volta a dimostrare la tempestiva adozione di efficaci misure di c.d. *self cleaning*, il ripristino dei requisiti di affidabilità e integrità richiesti dal Codice dei contratti pubblici. Tra la documentazione presentata dalla DIRE, rileva in particolare:

- **Il provvedimento del 20 dicembre 2023 del Tribunale di Bari** che – nel contesto di un procedimento tendente alla c.d. transazione fiscale con l'Agenzia delle entrate nonché a una transazione per il pagamento parziale dei debiti per contributi dovuti all'Inps e all'Inail, in vista di un eventuale accordo di ristrutturazione dei debiti – dispone il **divieto di iniziare o proseguire azione esecutive e cautelari sui beni e sui**

⁴ Ai sensi degli artt. 95, comma 1, lett. e) e 98, comma 3, lett. g) e lett. h) numero 5), del Codice dei contratti pubblici.

diritti con il quali viene esercitata l'attività di impresa per 120 giorni, fissando la comparizioni delle parti per l'udienza del 16 gennaio 2024;

2. Il secondo parere dell'Avvocatura generale dello Stato. La sospensione del fermo amministrativo conseguente al pronunciamento del Tribunale di Bari del 20 dicembre 2023 e agli esiti dell'udienza del 16 gennaio 2024: il secondo parere dell'Avvocatura generale dello Stato atti conseguenti adottati dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria

A fronte della documentazione ricevuta, ritenendo meritevoli di approfondimento le evidenze presentate dalla DIRE, **il 2 gennaio 2024 il DIE si è nuovamente rivolto all'Avvocatura Generale dello Stato**, la quale si espressa con un articolato parere reso in data 16 gennaio 2024, dove, in estrema sintesi:

- **si conferma la legittimità e ragionevolezza del provvedimento DIE del 29 dicembre 2023;**
- **si conferma la sospensione dei pagamenti in favore della DIRE disposta dal DIE**, in costanza di validità ed efficacia del fermo amministrativo disposto dal Ministero dell'istruzione e del merito, raccomandando al tempo stesso al DIE di proseguire l'interlocuzione con il MIM alla luce della presa conoscenza del sopravvenuto provvedimento del Tribunale di Bari del 20 dicembre 2023 sopra richiamato;

Nel frattempo, in data 15 gennaio 2024 la DIRE ha presentato le proprie contro deduzioni in risposta alla comunicazione di avvio del procedimento di esclusione inviata dal DIE il 29 dicembre 2023, reiterando la presentazione della documentazione sopra richiamata, nonché della visura storica atta a dimostrare l'estromissione dell'ex socio di maggioranza al quale risultano contestati i gravi illeciti professionali, nonché le ulteriori misure dissociative introdotte.

Alla luce del secondo parere dell'Avvocatura generale dello Stato, il DIE ha valutato tale documentazione ai sensi dell'articolo 96, comma 6 del Codice dei contratti pubblici⁵ e, **in**

⁵ L'art. 96, comma 6, del Codice dei contratti pubblici stabilisce quanto segue: «Un operatore economico che si trovi in una delle situazioni di cui all'articolo 94, a eccezione del comma 6, e all'articolo 95, a eccezione del comma 2, può fornire prova del fatto che le misure da lui adottate sono sufficienti a dimostrare la sua

esito all'istruttoria svolta, sulla base delle informazioni prodotte dalla DIRE, le misure di self cleaning adottate dalla società sono state ritenute sufficienti, tali da giustificare la chiusura del procedimento di esclusione avviato e la ripresa delle procedure finalizzate alla stipula del nuovo contratto ai sensi dell'articolo 17 del decreto-legge n. 198 del 2022.

Nella fase conclusiva dell'istruttoria, prima della relativa comunicazione alla DIRE, è intervenuta la sospensione del fermo amministrativo di cui si dirà più avanti, anticipando qui che in data 26 gennaio 2024 è stata contestualmente notificata alla Società sia la riattivazione dei pagamenti, sia la ripresa delle procedure negoziate.

Recependo le indicazioni dell'Avvocatura Generale dello Stato contenute nel parere reso il 16 gennaio 2024, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria con nota del 17 gennaio 2024 ha inoltrato il parere stesso al MIM, per la verifica dell'incidenza del sopravvenuto provvedimento del Tribunale di Bari sull'efficacia del fermo amministrativo e l'assunzione di eventuali determinazioni conseguenti, quali la sospensione del fermo per il tempo di vigenza dell'inibitoria giudiziale.

In esito agli approfondimenti svolti, accertata l'effettiva incidenza del provvedimento del Tribunale di Bari sull'efficacia del provvedimento di fermo amministrativo, **in data 24 gennaio 2024 il Ministero per l'Istruzione e il Merito ha adottato il provvedimento di sospensione del fermo amministrativo per la durata di 120 giorni**, in esecuzione del decreto del Tribunale di Bari n. 9634 del 21 dicembre 2023, con decorrenza dalla data di pubblicazione del medesimo decreto. Il dispositivo del provvedimento del MIM precisa che la sospensione perderà efficacia, *ex tunc*, qualora il decreto del Tribunale di Bari n. 9634 del 21 dicembre 2023 dovesse essere oggetto di modifica o revoca da parte dell'Autorità Giudiziaria, all'esito dello scioglimento della riserva assunta nell'udienza svoltasi il 16 gennaio 2024.

affidabilità. Se tali misure sono ritenute sufficienti e tempestivamente adottate, esso non è escluso dalla procedura d'appalto. A tal fine, l'operatore economico dimostra di aver risarcito o di essersi impegnato a risarcire qualunque danno causato dal reato o dall'illecito, di aver chiarito i fatti e le circostanze in modo globale collaborando attivamente con le autorità investigative e di aver adottato provvedimenti concreti di carattere tecnico, organizzativo e relativi al personale idonei a prevenire ulteriori reati o illeciti. Le misure adottate dagli operatori economici sono valutate considerando la gravità e le particolari circostanze del reato o dell'illecito, nonché la tempestività della loro assunzione. Se la stazione appaltante ritiene che le misure siano intempestive o insufficienti, ne comunica le ragioni all'operatore economico».

Di conseguenza, preso atto della sospensione del fermo amministrativo, **il Dipartimento per l'informazione e l'editoria ha formalizzato, con nota inviata alla DIRE il 26 gennaio 2024, la chiusura del procedimento** avviato con il 29 dicembre 2023, comunicando l'adozione delle seguenti determinazioni:

- a) **la regolare liquidazione delle somme dovute, in costanza di efficacia della sospensione del fermo amministrativo**, a titolo di corrispettivo per i servizi resi da codesta Società nel IV trimestre 2023 in esecuzione del contratto scaduto il 31 dicembre 2023, nonché la regolare liquidazione dei corrispettivi trimestrali previsti dal nuovo contratto in fase di stipula;
- b) **la chiusura con** del procedimento aperto il 29 dicembre 2023 volto all'eventuale adozione del provvedimento di esclusione dalla procedura negoziata e, di conseguenza, **la ripresa delle procedure finalizzate alla stipula del contratto** ai sensi dell'articolo 17 del decreto legge n. 198 del 2022.

3. Lo stato attuale dei contratti della DIRE con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria ed elementi di attenzione

Alla data del 29 gennaio 2024 risultano in fase di ultimazione le verifiche preliminari alla stipula del nuovo contratto con la DIRE ai sensi dell'articolo 17 del decreto-legge n. 198 del 2022, sulla base dell'offerta tecnica ricevuta dalla DIRE stessa in data 14 gennaio 2024 per la fornitura del notiziario generale, del notiziario internazionale e dei notiziari regionali, a fronte di un corrispettivo annuale pari a 2.297.100,64 euro IVA inclusa.

La **stipula del nuovo contratto è prevista entro l'inizio del mese di febbraio 2024**, con decorrenza un anno dalla data di stipula.

Per quanto riguarda la liquidazione dei corrispettivi dovuti, l'erogazione per i servizi resi nel IV trimestre 2024 in esecuzione del contratto scaduto il 31 dicembre 2023 è prevista entro la

metà di febbraio 2024; l'erogazione dei corrispettivi trimestrali a valere sul nuovo contratto seguiranno le stesse regole e tempistiche del precedente contratto⁶.

Al riguardo, è opportuno sottolineare che **il pagamento delle somme dovute resta comunque condizionato alla sospensione del fermo amministrativo, attualmente disposta fino al 21 aprile 2024**. Successivamente a tale data, l'efficacia del fermo amministrativo dipenderà dai prossimi pronunciamenti del Tribunale di Bari.

Appare infine opportuno sottolineare che **la validità del contratto è condizionata alla permanenza nell'Elenco**, la quale a sua volta è condizionata al mantenimento del possesso dei requisiti e dei parametri necessari all'iscrizione (Art. 8 dell'Avviso pubblico del 31 luglio 2023); in proposito, uno dei principali requisiti per il riconoscimento della rilevanza nazionale definiti dal Dpcm dell'11 luglio 2023 consiste nella disponibilità di almeno 50 giornalisti professionisti assunti a tempo pieno e indeterminato. Alla data di iscrizione nell'Elenco, presso la DIRE risultavano assunti **72,49 giornalisti**, di cui **56,49 art.1** secondo il criterio del Full Time Equivalent, **4 in aspettativa** non retribuita e **12 art.2**.

Il contratto in fase di stipula potrebbe essere risolto qualora le azioni di ridimensionamento dei livelli occupazionali poste in essere dalla DIRE provocassero la **perdita del requisito dei 50 giornalisti professionisti art. 1; la facoltà stessa di stipulare il contratto è condizionata dagli esiti della verifica del possesso di tale requisito**.

⁶ La tempistica delle liquidazioni è necessariamente vincolata dalle tempistiche delle verifiche di regolarità contributiva, mentre le fatture emesse, pur essendo a 60 giorni a norma da contratto, per prassi del Dipartimento sono pagate in media entro 15/20 giorni.