

**COMMENTO ALLA DELIBERA N. SCCLEG/24 /2011 DELLA CORTE DEI CONTI – SEZIONE  
CENTRALE DEL CONTROLLO DI LEGITTIMITA' SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE  
AMMINISTRAZION DELLO STATO**

La Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti, con la delibera del 20.12.2011 n. 24, pubblicata lo scorso 4 gennaio, ricusando il visto e la conseguente registrazione dei rinnovi di 3 contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co), riferiti al biennio 2009-2011, stipulati dall'Università Magna Graecia di Catanzaro con soggetti esterni all'organico interno allo stesso Ateneo, ha posto un chiaro "no" ai c.d. "contratti fotocopia" nella pubblica amministrazione.

La Corte ha stabilito che non sono conformi alle previsioni contenute nell'art. 7, comma 6 del Testo Unico sul pubblico impiego<sup>1</sup>, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa che, non appena scaduti, vengono poi riaffidati agli stessi soggetti per le medesime finalità, senza che venga rispettato pertanto il requisito della temporaneità e senza una procedura di comparazione tra candidati.

La questione sottoposta all'esame della Corte concerne una problematica molto importante, quella relativa appunto al rinnovo dei co.co.co. nell'ambito della P.A., che è stata affrontata e analizzata dai giudici attraverso un esame dell'art. 7 comma 6 del Dlgs. 165/2001 e dei requisiti fondamentali e imprescindibili che rappresentano la *conditio sine qua non* tali contratti non possono essere stipulati.

I tre provvedimenti sottoposti al controllo di legittimità<sup>2</sup> della Corte, adottati dalla Facoltà di Giurisprudenza (attuale Dipartimento) dell'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro, riguardano il rinnovo di 3 contatti co.co.co., sui quali il competente Ufficio di controllo aveva chiesto chiarimenti e precisazioni in merito a detti provvedimenti. E' stato osservato, infatti, che nel Regolamento in materia di conferimento di incarichi, adottato dall'Università con D.R. n. 982/2006<sup>3</sup>, non è stata rinvenuta alcuna disposizione in materia di rinnovo di contratti, se non quella contenuta nell'art. 8 del suddetto Regolamento (norma di natura transitoria che collega il ricorso a tale istituto al solo fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa con riferimento esplicito a quei contratti in vigore al momento della pubblicazione del predetto Regolamento). Lo

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo n. 165/2001.

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. f-bis della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

stesso Ufficio, si legge nella delibera della Corte, ha osservato che, sebbene nel provvedimento in esame si attesti che il rinnovo fosse già previsto nel bando della procedura comparativa indetta in origine per il biennio 2009-2011, in realtà lo stesso bando, oltre a non poter contenere norme che disponessero contro quanto previsto da norme vigenti in materia di contratti di collaborazione, non quantifica neanche la durata dell'eventuale rinnovo.

L'amministrazione Universitaria ha ribadito invece la legittimità dei provvedimenti adottati, in quanto: 1) si tratterebbe di incarichi di elevata professionalità conferiti ad esperti concernenti, nello specifico, la gestione delle pratiche relative "alle carriere studentesche ed informatizzazione delle procedure, con particolare riferimento alla verbalizzazione informatica degli esami di profitto"; 2) la prosecuzione delle prestazioni, così come delineate, risulta indispensabile per l'Ateneo, configurandosi, un'eventuale interruzione, come causa della paralisi di attività istituzionali che formano l'oggetto dei contratti; 3) il requisito della temporaneità, sostiene l'Università di Catanzaro, non è stato disatteso poiché si tratta di un primo e unico rinnovo espressamente previsto nel bando di selezione; 4) sarebbe stata accertata l'impossibilità di reperire altro personale per espletare le attività di cui in oggetto.

Quello che però viene sottoposto all'esame della Corte riguarda la legittimità della fattispecie concernente il rinnovo, per ulteriori due anni, dei tre contratti di collaborazione coordinata e continuativa, predisposti dall'Ateneo calabrese.

Il punto di partenza è rappresentato proprio dall'art. 7 del Dlgs. n. 165/2001 comma 6.

L'articolo in esame prevede che, le amministrazioni pubbliche, per esigenze cui non siano in grado di far fronte con il proprio personale in servizio, possono ricorrere al conferimento di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, affidati a soggetti che si sono distinti per un notevole grado di esperienza e fortemente specializzati. La norma richiede la presenza di determinati presupposti legittimanti tali conferimenti.

In primis si prevede che la prestazione abbia un oggetto determinato, così come determinata deve essere la durata della stessa, quindi temporaneità della prestazione, nonché determinatezza anche del luogo in cui la si svolge.

Si richiede altresì che il conferimento debba essere attinente a obiettivi e progetti specifici e non consistere nello svolgimento di funzioni ordinarie e, infine, ultimo ma non per ordine di importanza, è il requisito che impone, all'amministrazione conferente, di aver preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili nel proprio organigramma,

<sup>3</sup> Modificato poi dal Senato Accademico nel dicembre 2007.

disponibilità che deve attenersi all'aspetto qualitativo e non quantitativo, come meglio si spiegherà in seguito.

Nell'emanazione della delibera dell'Ateneo in oggetto, la Corte evidenzia che difettano almeno due requisiti e cioè: la temporaneità della prestazione e l'impossibilità oggettiva per l'Ateneo di avvalersi di soggetti reperibili al proprio interno.

I giudici sottolineano come, il bando di selezione dei contratti originari per il biennio 2009-2011, che l'Università di Catanzaro intende rinnovare per ulteriori 2 anni attraverso i provvedimenti sottoposti all'esame dell'organo collegiale, ha previsto la possibilità di rinnovo ma in assenza di una specifica previsione normativa anzi addirittura in contrasto con quanto è stabilito dalla vigente normativa e con quanto la giurisprudenza riferisce in ambito di rinnovo di contratti di tal genere.

E proprio sugli orientamenti giurisprudenziali, richiamati anche dalla Corte, è opportuno soffermarsi.

Con riguardo, infatti, alla durata dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa la giurisprudenza, in molte pronunce, ha ribadito la necessità che gli incarichi di cui all'art. 7, comma 6, del Dlgs. n. 165/2001, abbiano natura temporanea, in quanto devono essere conferiti allo scopo proprio di sopperire ad esigenze temporanee, in presenza delle quali, l'amministrazione non possa ricorrere all'organico presente al suo interno. Precisato doverosamente questo, la Corte dei Conti analizza anche la differenza fra due termini apparentemente simili ma sostanzialmente diversi: il concetto di *proroga* da una parte e quello di *rinnovo* dall'altro.

Per **proroga** si intende, infatti, lo spostamento del termine di esecuzione della prestazione oggetto del contratto quindi, cioè, una sorta di ultra attività del contratto stesso; **il rinnovo**, al contrario, implica la creazione di un nuovo contratto, in quanto è insito nel termine una nuova manifestazione di volontà fra le parti: ciò ne fa inevitabilmente conseguire l'indizione di una nuova procedura comparativa che possa assicurare trasparenza e imparzialità.

A fronte di ciò, la Corte specifica che l'indirizzo giurisprudenziale predominante, considera come non prorogabile l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa, se non nel caso in cui sia sorretto da una specifica motivazione e quando si intenda completare l'attività già avviata.

Alla luce di ciò se ne deduce chiaramente che, il ricorso agli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, deve costituire un rimedio del tutto eccezionale e per esigenze particolari in forza delle quali l'amministrazione si rivolge a competenze professionali esterne, non ravvisabili nel proprio organico.

Nel caso specifico i giudici sostengono che: *“A due anni di distanza dall'adozione dei primi contratti, non si possono considerare l'eccezionalità e la temporaneità quali presupposti che giustifichino l'affidamento di nuovi incarichi alle stesse persone, in assenza, peraltro, di una procedura comparativa”*.

In conclusione la Corte non ravvede, nel caso di specie, i requisiti imprescindibili previsti dalla normativa vigente; tra l'altro, si aggiunge nella delibera, il concetto di carenza di professionalità interna, deve assumere una valenza non quantitativa, ma qualitativa, nel senso che le figure professionali indispensabili per la realizzazione delle attività, non devono essere soggettivamente indisponibili, ma devono essere non rinvenibili, nell'interno, oggettivamente; la stessa P.A. non può fare ricorso all'affidamento di incarichi di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie che possono essere attribuite a personale già in servizio.

E' evidente che tale modo di intendere correttamente l'art. 7 comma 6 del Dlgs. n. 165/2001, ha soprattutto come finalità quella di evitare che la reiterazione di incarichi a soggetti estranei possa tradursi in forme anomale di reclutamento, contravvenendo pertanto alle disposizioni in materia di accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni.

Da qui la Corte ritiene non conformi i provvedimenti di rinnovo disposti dall'Università di Catanzaro, ricusandone così il visto e la conseguente registrazione.