



Sentenza n.

85/2024

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA**

composta dai seguenti Magistrati

Angelo Bax Presidente

Giuseppe di Pietro Consigliere

Alessandra Cucuzza Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio iscritto al n. 63082 del registro di segreteria, promosso dal  
Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di

**COZZOLINO COLOMBA** (CZZCMB57M53B077U), nata il 13/08/1957  
a Boscotrecase (NA) e residente a Firenze in Via Niccolò da Tolentino  
n. 54, rappresentata e difesa, giusta procura in atti, dall'Avv. Stefano  
Magherini, presso il cui studio, sito in Firenze, Via Vespasiano da  
Bisticci n. 15, è elettivamente domiciliata, PEC:  
stefanomagherini@pec.ordineavvocatifirenze.it;

uditi, all'udienza pubblica del 5 giugno 2024, il relatore e il P.M., nella  
persona del sost. proc. gen. dott.ssa Elena Di Gisi, nonché l'avv.  
Magherini per la convenuta;

ritenuto in

**FATTO**

Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura presso questa

Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Colomba Cozzolino, chiedendone la condanna al risarcimento del danno di 29.470,92 euro in favore del Ministero dell'Istruzione oltre alla rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, agli interessi legali decorrenti dal deposito della sentenza fino all'effettivo soddisfo ed alle spese di giustizia.

La Procura ha chiesto la condanna della convenuta, in quanto la stessa, in qualità di Direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) presso l'Istituto Agrario di Firenze e l'Istituto professionale B. Buontalenti, in occasione delle procedure per l'affidamento di supplenze temporanee presso i predetti istituti, avrebbe individuato persone a lei legate da vincoli di parentela o comunque da lei conosciute, senza utilizzare le graduatorie predisposte a tal fine. In particolare, le supplenze contestate sarebbero:

- la supplenza per il profilo di assistente amministrativo assegnata con provvedimenti n. 8177 e 8388 alla nipote Maria Lucia Lanuti per il periodo 9-18/11/2011, per effetto dei quali quest'ultima percepiva la somma di € 666,80;
- la supplenza per il profilo di collaboratore scolastico assegnata con provvedimenti nn. 8158, 8391, 9292 del 2011 e 238, 374, 584, 803, 900, 1110, 1586, 1695, 1833, 1980, 2323, 2581, 2729, 2748 del 2012 alla cognata Di Cristo Maria Rosaria per svariate giornate, comprese tra il 7/11/2011 ed il 7/4/2012, per effetto dei quali quest'ultima percepiva la somma di € 3.686,52;
- la supplenza per il profilo di collaboratore scolastico assegnata con provvedimenti n. 9015 del 5/12/2011 e 861, 1205, 1841,

1984, 2747 del 2012 e 309, 375, 471, 534, 587, 658, 1176 del 2013 a Santoro Natale, marito della sua conoscente Domenica Coppola, per svariate giornate, comprese tra il 5/12/2011 ed il 13/3/2013, per effetto dei quali quest'ultimo percepiva la somma di € 1.664,88;

- la supplenza per il profilo di collaboratore scolastico assegnata con provvedimenti n. 592, 656, 928, 1199, 1288, 1480, 1592 del 2013 al nipote Mario Lanuti per svariate giornate, comprese tra il 5/2/2013 e l'8/4/2013, per effetto dei quali quest'ultimo percepiva la somma di € 3.508,14.

Per i predetti fatti, come riferito dalla Procura, la convenuta era stata nel 2016 rinviata a giudizio e successivamente condannata alla pena di un anno di reclusione per il reato di abuso d'ufficio con sentenza del Tribunale di Firenze n. 2942 del 19 giugno 2018. La condanna è stata parzialmente confermata dalla Corte di Appello, con sentenza n. 2102 del 10 luglio 2020, che ha rideterminato la pena in nove mesi di reclusione per effetto della prescrizione di alcuni dei fatti contestati e, infine, dalla Corte di Cassazione, con ordinanza n. 3546 del 25 febbraio 2021.

La Procura contabile, pertanto, ha citato in giudizio la convenuta per il risarcimento del danno arrecato al pubblico erario, ritenendo sussistenti tutti i presupposti per la configurabilità della responsabilità contabile e, in particolare, del rapporto di servizio, data la qualifica ricoperta al momento dei fatti, della condotta antiggiuridica, del danno, del nesso di causalità e dell'elemento soggettivo del dolo o, in

subordine, della colpa.

Con riferimento alla condotta antiggiuridica, la Procura ha evidenziato come la ricorrente avrebbe determinato la conclusione di contratti a tempo determinato per supplenze brevi presso i due istituti scolastici in violazione di quanto previsto dal D.M. 439/2000, dalla l. 124/99 e dal CCNL del comparto Scuola, in quanto l'individuazione dei soggetti cui conferire le supplenze temporanee sarebbe dovuta avvenire nel rispetto dell'ordine della graduatoria predisposta a tale fine. La convenuta, invece, avrebbe individuato, anche per supplenze brevissime di due o tre giorni, soggetti collocati in fondo alla graduatoria da lei conosciuti o a lei legati da vincoli di parentela.

Nè, ad avviso della Procura, tale ricostruzione risulterebbe inficiata dal fatto che la Cozzolino non aveva proceduto alla materiale sottoscrizione dei contratti individuali di lavoro, rilevando il fatto che, in qualità di DSGA, la stessa avrebbe provveduto ad effettuare l'istruttoria, a curare le chiamate degli aspiranti, ad individuare i soggetti cui affidare le supplenze, a predisporre i contratti ed a raccogliere la documentazione occorrente.

Con particolare riferimento alla quantificazione del danno, la Procura ha individuato due poste di danno, consistenti, rispettivamente, nell'importo effettivamente erogato ai supplenti illegittimamente individuati (pari a euro 9.823,64) e nel danno all'immagine (pari a euro 19.647,28). Il primo tipo di danno discenderebbe non solo dalla illegittimità della individuazione del soggetto a cui assegnare la supplenza, ma anche dall'illegittimità della stessa scelta di conferire

una supplenza per assenze di breve durata (due o tre giorni), per le quali, come emergerebbe dalla sentenza del Tribunale di Firenze, il contratto di istituto prevedeva che si dovesse provvedere alla sostituzione avvalendosi del personale interno, con retribuzione a carico del fondo integrativo di istituto, o tramite recupero della prestazione in altra data.

Il danno all'immagine, consistente nella grave lesione all'immagine ed al prestigio dell'amministrazione, risulterebbe pacificamente configurabile in considerazione, sia della condanna penale definitiva per un reato contro la Pubblica amministrazione, sia della tempestività dell'azione intrapresa dalla Procura contabile, esercitata entro i cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna. La quantificazione del danno all'immagine, tenendo conto del ruolo ricoperto dalla convenuta, del protrarsi per lungo tempo dei comportamenti illegittimi, della consapevolezza da parte della medesima dell'illiceità della propria condotta e del clamore suscitato dalla vicenda, sia all'interno, che all'esterno degli Istituti presso la quale ha operato, è stato quantificato in una somma pari al doppio dei vantaggi economici indebitamente conseguiti dai soggetti che sono stati nominati supplenti.

L'elemento soggettivo configurabile in capo alla convenuta sarebbe il dolo, determinato dalla consapevolezza che ha connotato la sua condotta, o, in subordine, la colpa grave, stante la grave violazione dei doveri afferenti al ruolo ricoperto. Inoltre, la Procura ha escluso la rilevanza delle argomentazioni difensive sviluppate dalla convenuta in

occasione dell'audizione personale e volte a valorizzare, fra le altre cose, il fatto che la dirigenza scolastica, che ha proceduto alla firma dei contratti contestati, sarebbe stata pienamente consapevole sia dei nominativi scelti, che dei rapporti intercorrenti con la convenuta. Parimenti irrilevante, ad avviso della Procura, risulterebbe la circostanza, riferita dalla convenuta, del corretto svolgimento della prestazione lavorativa da parte delle persone da lei designate. Il PM ha, pertanto, chiesto la condanna della convenuta per l'importo complessivo di euro 29.470,92.

Con comparsa di costituzione e risposta, si è costituita la convenuta, evidenziando, in primo luogo, come in sede penale non sia stata in alcun modo considerata la valenza probatoria della procedura con la quale vengono conferite le supplenze brevi per il ruolo di collaboratori scolastici e di assistenti amministrativi e cioè il fatto che la firma dei relativi contratti non spetti al DSGA, ma al dirigente scolastico. La convenuta ha, inoltre, riferito di avere agito nell'interesse dell'istituto, al fine di evitare carenze di organico fra le predette figure ed a tal fine ha descritto la laboriosa attività di ricerca dei supplenti e della individuazione, solo dopo ore di ricerche inutili, di *"persone di cui conosceva la disponibilità ad effettuare supplenze brevi o brevissime, anche di uno o due giorni"* (cfr. comparsa pag. 3), i cui rapporti di parentela con la DSGA erano, peraltro, ben noti alla dirigente scolastica. Quest'ultima, ribadisce la difesa, avendo un potere-dovere di controllo sul corretto svolgimento dell'iter di assunzione, avrebbe dovuto evitare di stipulare i contratti con chi non possedeva i requisiti

previsti, essendosi, di contro, la convenuta limitata ad indicare un nominativo senza avere alcun potere decisorio in proposito.

Alla luce di tali allegazioni la pregiudizialità penale non varrebbe nel presente giudizio, in considerazione del diverso oggetto del giudizio e dei diversi principi in tema di formazione della prova.

Inoltre, risulterebbe carente il requisito soggettivo della colpa grave, stante il ruolo svolto da altre persone nella stipula dei contratti contestati.

In conclusione, pertanto, la difesa ha chiesto il rigetto della domanda e, in subordine, il riconoscimento del concorso della dirigente scolastica che non avrebbe controllato l'operato della convenuta.

Alla pubblica udienza del 5 giugno 2024, il P.M., dopo essersi riportato ai propri atti, ha insistito per l'accoglimento della domanda, dichiarando, tuttavia, di non opporsi all'esercizio del potere riduttivo.

L'avv. Magherini ha ribadito, ai fini della configurabilità di una responsabilità a carico della propria assistita, che quest'ultima si è limitata ad indicare i nominativi dei supplenti, spettando al dirigente scolastico, preposto all'effettiva stipula dei contratti, il potere dovere di controllare e, in caso positivo, di stipulare i relativi contratti. Peraltro, ha sottolineato come la convenuta abbia sempre agito allo scopo di garantire il servizio pubblico, evitando che le guardiane di ogni piano della scuola restassero scoperte, in caso di assenza dei titolari, prevenendo in tal modo tutti rischi che tale carenza avrebbe comportato anche per la sicurezza degli studenti.

Il P.M. ha replicato che la convenuta, data la situazione di conflitto di

interessi, avrebbe avuto il dovere di astenersi dal compimento dell'istruttoria propedeutica all'individuazione dei supplenti ed ha insistito per l'accoglimento della domanda.

Chiusa la discussione, il giudizio è passato in decisione.

### **DIRITTO**

Il presente giudizio ha ad oggetto la richiesta di risarcimento del danno cagionato all'amministrazione pubblica dal comportamento doloso o, in subordine, gravemente colposo tenuto dalla convenuta che, in qualità di Direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) presso l'Istituto Agrario di Firenze e l'Istituto professionale B. Buontalenti di Firenze, avrebbe procurato la conclusione di contratti per l'affidamento di supplenze temporanee presso i predetti istituti a persone a lei legate da vincoli di parentela o comunque da lei conosciute, in contrasto con le norme che disciplinano il conferimento delle predette supplenze.

In primo luogo, occorre evidenziare che la sentenza penale n. 2942 del 2018 del Tribunale di Firenze, che ha riconosciuto la convenuta colpevole del reato di abuso d'ufficio, è stata parzialmente confermata in sede di appello, con la sola riduzione della pena, per effetto dell'intervenuta prescrizione di alcuni dei fatti contestati, da un anno di reclusione a nove mesi (cfr. all. 8 citazione sentenza Corte d'appello di Firenze n. 2102/2020). Quest'ultima sentenza è stata, infine, confermata in Cassazione ed è, pertanto, divenuta irrevocabile (cfr. all. 9 citazione). Pertanto, poiché, ai sensi dell'art. 651 c.p.p., la sentenza penale irrevocabile di condanna *“ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e*



*all'affermazione che l'imputato lo ha commesso*", nel presente giudizio deve ritenersi accertato con efficacia di giudicato il comportamento commissivo della convenuta, che, nei casi specificamente individuati in citazione, ha proceduto alla individuazione dei soggetti a cui conferire le supplenze brevi in violazione delle norme di legge regolanti la materia, nonché del principio di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa e non si è astenuta in una situazione di conflitto di interessi.

In particolare, il giudice penale di primo grado ha ritenuto integrato il reato di abuso d'ufficio ex art. 323 c.p., secondo la formulazione al momento vigente, sia a causa della violazione di specifiche norme di legge e di regolamento, sia a causa della violazione dell'obbligo di astensione. Sotto il primo profilo, sulla base degli accertamenti compiuti in sede penale, è stato ritenuto violato il principio di scorrimento delle graduatorie, rinvenibile sia nel testo unico in materia di istruzione (d.lgs. n. 297 del 1994), che nella legge n. 124 del 1999 e nel D.M. n. 430/2000, per cui, come ribadito dal giudice penale, la nomina temporanea dei supplenti *"non poteva che essere effettuata nel rispetto della graduatoria preventiva predisposta, e valida per il triennio all'interno del plesso a cui appartenevano i due istituti scolastici Buontalenti e Agrario"* (cfr. Trib. Firenze n. 2942/2018). Peraltro, come condivisibilmente ritenuto dalla sentenza richiamata, tale principio costituisce espressione del più generale principio di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Costituzione. In violazione di tale principio i supplenti temporanei, nei casi contestati, erano stati individuati senza

dare contezza, secondo le modalità previste dalla normativa (invio di mail o telegramma) o consolidate dalla prassi (annotazione delle telefonate effettuate e del relativo esito), della preventiva chiamata dei soggetti collocati in posizione più avanzata in graduatoria. Inoltre, in tutti i casi contestati, il supplente individuato risultava legato da rapporti di parentela o di conoscenza con la convenuta, la quale, pertanto, ha ommesso di astenersi dal compimento della propria attività, nonostante la situazione di conflitto d'interessi esistente.

Non sussiste dubbio, pertanto, alla luce degli accertamenti compiuti in sede penale e divenuti irrevocabili, che la condotta della convenuta integri gli estremi di una condotta contraria alle norme di legge e che l'elemento soggettivo che la connota sia il dolo, stante la consapevolezza della violazione del principio di scorrimento e la volontà di agire in tal modo per far conseguire il contratto a persone che non ne avrebbero avuto diritto.

Il fatto che i contratti siano stati concretamente sottoscritti dai dirigenti scolastici dei due istituti, già affrontato in sede penale e riproposto anche in questa sede, non può escludere l'elemento soggettivo del dolo, posto che, come emerso nel corso del giudizio penale, la convenuta ha, nelle operazioni propedeutiche alla stipula dei contratti, proceduto alla individuazione di persone a sé legate da vincoli, di parentela o di conoscenza, in violazione dell'ordine di graduatoria.

A fronte della condotta dolosa tenuta dalla convenuta, tuttavia, non può ritenersi raggiunta la prova del danno arrecato all'amministrazione scolastica. A quanto consta, infatti, non solo il personale incaricato ha

regolarmente svolto la propria attività lavorativa, ma, essendo iscritto nelle graduatorie da cui attingere per il conferimento delle supplenze, era comunque in possesso di tutti i requisiti richiesti per l'espletamento dei compiti conferiti, per quanto collocato in posizione arretrata. Né può affermarsi che l'illegittimo affidamento determina, di per sé, per automatismo, la dannosità della relativa spesa (cfr. *ex plurimis* Corte conti Sez. III Centr. n. 347/2018).

La retribuzione erogata, Inoltre, è andata a remunerare lo svolgimento di compiti utili e, anzi, ritenuti necessari per il funzionamento della scuola. A tal proposito si sottolinea come gli stessi dirigenti scolastici, sottoscrivendo i contratti per il conferimento delle supplenze brevi, abbiano implicitamente riconosciuto l'utilità ed anzi la necessità dei relativi incarichi. Ne consegue, dunque, che l'eventuale responsabilità per il mancato utilizzo del personale interno per le supplenze brevi, non può ascriversi al DSGA, che ha individuato i soggetti cui conferire la supplenza, ma al dirigente scolastico che tali supplenze ha firmato, nonostante la loro evidente brevità.

Nessun risarcimento può, pertanto, essere richiesto alla convenuta per le somme erogate dall'amministrazione scolastica in favore dei supplenti designati.

Diversamente, invece, deve essere riconosciuta la sussistenza della responsabilità della convenuta per il danno da lesione all'immagine dell'amministrazione pubblica.

Preliminarmente, come previsto dall'art. 51, comma 6, del c.g.c., occorre valutare la sussistenza dei presupposti per la proponibilità

dell'azione, in quanto la loro eventuale carenza deve essere rilevata d'ufficio dal giudice.

Con riferimento a tali presupposti, la Corte costituzionale ha recentemente evidenziato come l'abrogazione dell'art. 7, comma 1, della legge n. 97 del 2001 ad opera dell'art. 4, comma 1, lettera g), dell'Allegato 3 al codice di giustizia contabile, a decorrere dal 7 ottobre 2016, "*modifica il catalogo dei reati che costituiscono il presupposto sostanziale della proponibilità dell'azione di responsabilità per danno erariale, sostituendo ai reati propri commessi dai pubblici funzionari di cui agli articoli da 314 a 335 cod. pen. «i delitti commessi ai danni» delle pubbliche amministrazioni»* (Corte cost. n. 123 del 2023). Nel caso in esame, tuttavia, la questione relativa alla successione delle norme richiamate non assume rilevanza, posto che la convenuta è stata condannata, con sentenza passata in giudicato, per il reato proprio di abuso d'ufficio di cui all'art. 323 c.p..

Si rileva, altresì, che l'azione della Procura contabile è stata esercitata entro il termine di cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna.

Quanto alla sussistenza del danno, si richiama la consolidata giurisprudenza, che riconduce tale tipologia di danno alla lesione del bene, di rilevanza costituzionale, costituito dal buon andamento e dall'imparzialità dell'azione amministrativa (*ex multis* Sez. II Centr. n. 60/2024; Sez. giur. Regione Lombardia n. 98/2024; Sez. giur. Regione Toscana n. 46/2024 ed in tal senso anche Corte cost. n. 123/2023).

Come evidenziato dalla giurisprudenza, si tratta di un danno di natura

non patrimoniale che “*va a incidere sul prestigio, sulla credibilità e sul corretto funzionamento delle persone giuridiche e, quindi, dell’Amministrazione pubblica*” e che consiste nella “*diminuzione della considerazione, della persona giuridica o dell’ente, da parte dei consociati in genere o di settori o categorie degli stessi con i quali la persona giuridica o l’ente di norma interagisce*” (in tal senso Sez. III centr. n. 4/2024), ingenerando l’idea che il comportamento illecito possa attribuirsi all’amministrazione nel suo complesso o comunque ad una parte consistente dei soggetti che agiscono per la stessa.

Nel caso in esame tale danno è senza dubbio ravvisabile nella condotta della convenuta che, nell’esercizio delle sue funzioni pubbliche, ha individuato per il conferimento di incarichi di sostituzione temporanea persone di sua conoscenza che, in violazione della regola generale dell’ordine della graduatoria, erano collocate in posizione arretrata rispetto ad altri iscritti. Peraltro, la notizia di tali condotte, reiterate nel tempo a favore di diversi beneficiari, ha avuto diffusione anche nella stampa locale, come documentato dal P.M. (cfr. doc. 11 prodotto dalla Procura).

Per la quantificazione di tale danno, stante l’assenza della prova di un’utilità illecitamente percepita dalla dipendente come previsto dall’art. 1 comma 1 sexies della legge n. 20 del 1994, vanno applicati i consolidati criteri giurisprudenziali, che tengono conto sia di elementi oggettivi, quali la gravità del fatto e la reiterazione delle condotte, che di elementi soggettivi, quali la posizione ricoperta dall’agente, nonché di elementi sociali, connessi alla risonanza del fatto presso l’opinione

pubblica.

Nel caso in esame, tenuto conto che la convenuta, dal punto di vista soggettivo, non ricopriva un ruolo apicale all'interno dell'organizzazione scolastica, ma, d'altra parte, dal punto di vista oggettivo, ha posto in essere, in un arco di tempo abbastanza esteso dal 2011 al 2013, una pluralità di condotte illecite, in concomitanza con l'affidamento di diversi incarichi di sostituzione del personale ATA, poi reiterati anche nei confronti dei medesimi soggetti, appare adeguata una quantificazione parametrata all'ammontare delle retribuzioni erogate per effetto della sua condotta illecita. Concorre a tale determinazione anche il rilievo assunto dalla vicenda, che, come visto, è stata riportata sulla stampa, seppure a livello locale.

La convenuta va, pertanto, condannata al pagamento, a titolo di danno all'immagine, dell'importo di euro 9.823,64, oltre rivalutazione calcolata, secondo gli indici ISTAT, dalla data del passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna ed oltre interessi legali calcolati sulla somma così rivalutata dalla data del deposito della sentenza e fino al soddisfo.

Quanto alle spese di giudizio, l'accoglimento solo parziale della domanda risarcitoria, consente la compensazione delle spese di lite.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per la Toscana, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando, rigettata ogni altra eccezione e istanza, condanna la convenuta, Colomba Cozzolino, al risarcimento del danno

di euro 9.823,64, in favore del Ministero dell'Istruzione e del merito,  
oltre rivalutazione monetaria come in parte motiva ed oltre interessi  
legali calcolati sulla somma rivalutata dal deposito della sentenza e fino  
al soddisfo,

dichiara compensante le spese di lite

Così deciso in Firenze, nelle camere di consiglio dei giorni 5 giugno  
2024 e 10 luglio 2024.

Il Giudice estensore

Il Presidente

Alessandra Cucuzza

Angelo Bax

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 02/08/2024

Il funzionario

Dott. Simonetta Agostini

F.to digitalmente