



Sent. n.107/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Sigg.ri Magistrati

dott. Antonio Ciaramella	Presidente
dott.ssa Benedetta Cossu	Consigliere
dott. Giovanni Guida	Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 80075, iscritto nel registro di segreteria instaurato a istanza della Procura Regionale presso questa Sezione Giurisdizionale nei confronti di Galeffi Stefano, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Margareth Amitrano e Massimo Duca;

visti gli atti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 24 ottobre 2023, il relatore, cons. Giovanni Guida, il Procuratore Regionale nella persona del V.P.G. dott.ssa Chiara Imposimato e gli avv.ti Margareth Amitrano e Massimo Duca.

Premesso in fatto

1. Con atto di citazione del 4 luglio 2023 la Procura

erariale ha convenuto la ora ricordata parte, in qualità, all'epoca del compimento dei fatti contestati, di dipendente del ruolo speciale tecnico amministrativo del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, poi successivamente licenziato senza preavviso in data 18/05/2018, a seguito dell'arresto dello stesso, che ha avuto una significativa risonanza mediatica.

1.1. Le condotte contestate al convenuto, sulla base degli accertamenti - alcuni già passati in giudicato - svolti in sede penale, si sostanziano nell'aver posto in essere attività di usura e di estorsione, anche all'interno della sede di servizio. L'attività finanziaria sarebbe stata svolta in modo sistematico, organizzato e continuativo, attraverso la concessione di prestiti a tasso usurario nei confronti di numerosi soggetti, avvalendosi del suo ufficio della Protezione Civile dal 1° agosto 2011 al gennaio 2018. Per quanto attiene al presente giudizio, ad avviso della Procura contabile, le condotte dolose poste in essere dal convenuto sarebbero causa diretta e consequenziale delle seguenti poste di danno erariale:

- danno non patrimoniale all'immagine per reati

comuni, alla luce della sentenza n. 11423/2019 della Corte d'Appello di Roma divenuta irrevocabile in data 25/01/2020 e tenuto conto dell'orientamento giurisprudenziale, che ritiene tale posta di danno non più limitata ai soli delitti commessi contro la P.A., di cui al capo I del titolo II del libro secondo del cod. pen., in ragione del mutato quadro normativo in forza dell'entrata in vigore del c.g.c.; proponendo il ricorso al criterio equitativo di liquidazione di tale posta di danno ex art. 1226 c.c. e motivandone la determinazione sulla base della gravità in concreto delle condotte accertate, sulla rilevanza soggettiva del ruolo ricoperto e sul *clamor fori*, si quantifica tale posta in euro 20.000,00;

- la seconda posta di danno, *sub specie* di danno da disservizio/lesione del nesso sinallagmatico scaturirebbe dall'avere il Galeffi posto in essere condotte volte a perpetrare i gravi reati in precedenza richiamati nell'ambito della propria prestazione lavorativa, e, comunque, sviando le proprie mansioni lavorative ed ottenendo, dunque, plurimi vantaggi. Tale posta di danno sarebbe

ric conducibile all'indebita retribuzione o alla mancata resa del servizio cagionato dal dipendente, che ha svolto attività criminosa distraendo le proprie energie lavorative in orario di servizio, interrompendo, quindi, il relativo nesso sinallagmatico. Per quanto riguarda la quantificazione di tale posta, se ne propone la determinazione in via equitativa in una percentuale pari al 20% della retribuzione percepita nel periodo di cui alle condotte illecite indicate dalla sentenza del Tribunale di Roma n. 1043/2021 (netto RAP - imponibile fiscale): agosto 2011/gennaio 2018 = euro 223.910,55 (doc. 10 - all.ti 2, 3 e 4). Dunque, il 20% di euro 223.910,55 risulta pari ad un importo di euro 44.782,11;

- la terza posta di danno scaturisce, ad avviso della procura, dalla circostanza che l'attività finanziaria in concreto abusivamente svolta dal convenuto rientri dal punto di vista quantitativo e qualitativo nel novero delle attività assolutamente incompatibili con lo svolgimento di un lavoro pubblico, quindi, vietate e non autorizzabili dalla P.A. datrice di lavoro, di cui all'art. 53, comma 1, del

d.lgs. 165/2001 e dell'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957, il cui danno sarebbe costituito dalle retribuzioni percepite dal pubblico dipendente infedele ed erogate dalla P.A. Tale posta di danno sarebbe autonoma da quella da disservizio, in quanto si fonderebbe su una valutazione *ex ante* fatta dal legislatore in termini imperativi e andrebbe anch'essa determinata in via equitativa in una percentuale delle retribuzioni percepite, pari al 15% di quelle erogate negli otto anni considerati (euro 223.910,55) pari ad euro 33.586,58 (SS.RR. QM/24/2020), quale quota di retribuzione percepita in costanza di incompatibilità assoluta, ovvero in via subordinata si evidenzia che il danno possa essere anche qualificato, ai sensi dei citati commi 7 e 7 bis dell'art. 53 del D.Lgs n. 165/2001, quale mancata entrata da "omesso riversamento" e quantificato in euro 74.869,00, quali utilità percepite dal Galeffi in ragione dei prestiti di denaro, come cristallizzate nelle sentenze della Corte di Appello n. 11432/2019 e n. 2752/2023 (doc. 21 -Tabella estrapolata dal doc. 8 e doc.16).

1.2. Il danno complessivamente azionato risulta, dunque, pari ad euro 98.368,69 o, in subordine, pari ad euro 139.651,11, da cui la Procura ritiene vadano sottratti gli importi già versati dal Galeffi in ragione della transazione intercorsa con la propria Amministrazione (euro 15.000,00), addivenendosi ad un importo complessivo di danno come di seguito esposto: euro 98.368,69 - euro 15.000,00 = euro 83.368,69 o, in subordine, euro 139.651,11 - 15.000,00 = euro 124.651,11.

2. Con memoria del 3 ottobre 2023 si è costituito il convenuto, che ha eccepito:

- in parte introduttiva, l'incompletezza della ricostruzione dei fatti operata dalla procura erariale, che avrebbe omesso di considerare gli elementi emersi in sede di indagini preliminari, dai quali si dedurrebbe che l'ufficio del Galeffi, all'epoca dei fatti, non potesse qualificarsi come la "base operativa" della sua attività illecita difettando, in tal senso, del necessario connotato della abitudine e sistematicità della condotta contestata. Ciò in quanto, la maggior parte dei rapporti economici e degli scambi di denaro intervenuti con le persone offese (tutte

- integralmente risarcite), sarebbero avvenuti al di fuori del posto di lavoro;
- in via preliminare, la prescrizione dell'azione contabile, il cui termine dovrebbe decorrere dalla data di emissione del provvedimento giurisdizionale restrittivo della libertà personale (9.01.2018), ovvero dalla diffusione della relativa notizia (18.01.2018), ovvero da quella della piena conoscenza dei fatti causativi del danno da parte dell'amministrazione di appartenenza (9.02.2018);
 - in merito alla prima posta di danno, si richiama la contraria giurisprudenza di questa Sezione (sentenza n. 305/2023) e di Appello (Sez. II Ap. sentenza n. 221/2023), che nega la configurabilità dello stesso in assenza di reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale;
 - in riferimento alla seconda posta di danno, si richiama, in particolare, la relazione del 20.03.2023 a firma del Direttore dell'Ufficio per il coordinamento dell'attività giuridica e legislativa e del contenzioso - Servizio del Contenzioso del Dipartimento della Protezione

Civile, il quale ha concluso che "dalle verifiche effettuate dall'Ufficio competente è emerso che, nonostante le condotte poste in essere dal sig. Galeffi, queste ultime non hanno inciso sul regolare svolgimento dei compiti affidatigli" e "pertanto ... questa Amministrazione non ravvisa l'esistenza di alcun danno da disservizio da imputare al Galeffi", nonché, comunque, l'assenza della prova dell'avvenuto danno da disservizio;

- per quanto attiene all'ultima posta di danno se ne eccepisce l'insussistenza, in quanto la normativa di cui all'art. 53 del D. Lgs. n° 165/2001 afferisce esclusivamente ad una incompatibilità del rapporto di pubblico impiego con lo svolgimento di altra attività lavorativa lecita, fattispecie che non potrebbe attagliarsi al caso di specie, nonché nuovamente la mancata prova in ordine alla posta azionata.

3. All'udienza del 24 ottobre 2023, le parti presenti si sono riportate alle conclusioni già rassegnate negli atti scritti. Conseguentemente, la causa è stata posta in decisione.

Considerato in diritto

1. Preliminarmente è da disattendere l'eccezione articolata dalla difesa di parte convenuta di prescrizione della pretesa azionata. Come, infatti, messo chiaramente in evidenza nell'atto di citazione dalla Procura, *"con riferimento alla presunta intervenuta prescrizione dell'azione contabile, pur volendo far decorrere la decorrenza del termine di prescrizione dall'ordinanza applicativa della misura cautelare emessa dal GIP n. 23461/2017 del 09/01/2018 (doc. 1), cui devono essere aggiunti i cinque anni del termine prescrizionale (09/01/2023), a quest'ultimo termine deve essere, ulteriormente, aggiunto il lasso temporale di sospensione della prescrizione di cui alla normativa per il covid (05/07/2023). Essendo perfezionata la notifica in data 20/04/2023, l'invito a dedurre, quindi, appare tempestivo"*. Ciò appare in linea di piena coerenza con i principi fissati dalla prevalente giurisprudenza di questa Corte (cfr. per tutti Sez. II Ap., sentenza n. 275/2023).

2. Ciò premesso, passando al merito, la prospettazione attorea può trovare solo parziale accoglimento, in riferimento alla posta indicata *sub* 2) nell'atto di citazione, inerente il danno qualificato come *"da disservizio/lesione nesso*

sinallagmatico".

3. Per quanto attiene, di contro, le altre due poste di danno indicate in citazione, il Collegio non le ritiene sussistenti.

3.1. In riferimento al postulato danno non patrimoniale all'immagine per reati comuni, può farsi sicuramente rinvio - ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 1, delle norme di attuazione del c.g.c. - al consolidato orientamento anche di questa Sezione, che, in fattispecie del tutto analoghe alla presente, ha affermato, all'esito di un articolato percorso logico-argomentativo, che *«considera inalterato, anche dopo la novella introdotta dal codice di giustizia contabile, il limite dell'azione risarcitoria per danno all'immagine ai soli delitti contro la pubblica amministrazione di cui al libro II, titolo II, capo I del codice penale. ... Trattasi di un'interpretazione, ad avviso del Collegio, coerente con la natura stessa di un danno all'immagine subito da un ente pubblico che, per essere risarcibile, deve superare una soglia minima di lesività del bene protetto che, secondo l'id quod plerumque accidit, può verificarsi proprio a seguito dei reati contro la pubblica amministrazione, caratterizzati da particolare gravità e dalla*

evidente compromissione di valori anche costituzionalmente protetti che attengono ai fini delle pubbliche amministrazioni» (Sez. giur. Lazio, sentenza n. 305/2023). Ne deriva che, risultando il convenuto essere stato condannato in sede penale, con sentenze passate in giudicato, per reati non compresi tra i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al libro II, titolo II, capo I del codice penale, difetta, così, ai sensi del richiamato art. 51, comma 6, c.g.c., uno dei presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine, rilevabile anche d'ufficio dal giudice. Va, pertanto, dichiarata la inammissibilità della domanda attorea per quanto attiene tale specifica posta di danno.

4. Per quanto attiene alla terza posta di danno, di cui si postula, nell'atto di citazione, la configurabilità, ritenendo sussumibile l'attività illecita svolta dall'odierno convenuto nel novero delle attività assolutamente incompatibili con lo svolgimento di un lavoro pubblico, quindi, vietate e non autorizzabili dalla P.A. datrice di lavoro, di cui all'art. 53, comma 1, del d.lgs. 165/2001 ed all'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957, il Collegio non ritiene condivisibile la predetta richiesta attorea.

4.1. A monte, in vero, non può non rilevarsi come le

evocate disposizioni normative affrontino le conseguenze dello svolgimento, per quanto qui maggiormente interessa, di attività 'lecite' in concomitanza con quelle proprie dell'impiego pubblico, come emerge chiaramente dall'elencazione contenuta dall'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957 ("il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro"). Nonostante lo sforzo argomentativo di parte attrice, l'attività illecita concretamente svolta dall'odierno convenuto non può essere ricondotta nel *genus* in esame.

In ogni caso, pur ammettendo in via di ipotesi la percorribilità del predetto percorso ermeneutico, la conseguente posta di danno, per come configurata in citazione, si sostanzia in un'inammissibile duplicazione di quella da violazione del nesso sinallagmatico, in quanto, come esplicitato nella stessa citazione (pag. 42 s.), *"per la sola circostanza che le attività incompatibili svolte si sono poste ... in conflitto di interessi con l'attività assegnata quale pubblico dipendente (in questo risiede la ragione dell'imposizione del divieto assoluto)"* si sono distolte *"comunque, energie*

lavorative per la cui completa disponibilità l'amministrazione ha sostenuto un costo sotto forma di esborso di quota parte della retribuzione". Tale secondo profilo appare dirimente per escludere, in concreto, la valutabilità di tale posta di danno.

5. La prospettazione della Procura contabile, invece, appare condivisibile ove ricostruisce come vi sia stata - *sub specie* di danno da lesione del nesso sinallagmatico - un nocumento patrimoniale per l'Amministrazione presso la quale prestava servizio il convenuto, in quanto lo stesso, perpetrando i gravi reati sopra ricordati, anche nell'ambito del proprio ufficio, sviando le proprie mansioni lavorative ed ottenendo plurimi vantaggi, ha distratto - nei limiti di seguito meglio precisati - proprie energie lavorative in orario di servizio ed utilizzato impropriamente le funzioni rivestite nell'ambito pubblico, rendendo indebita parte della retribuzione percepita.

Come, infatti, di recente chiaramente evidenziato, «*in primo luogo, si premette che per la configurabilità del danno da lesione del rapporto sinallagmatico non è necessario provare l'inadeguato svolgimento del rapporto lavorativo, ma soltanto il compimento, in servizio, di attività illecite*

estranee ai doveri lavorativi così da privare di causa la corresponsione di parte della retribuzione. ... Inoltre, il richiamo all'assenza di danno da disservizio non è rilevante poiché trattasi di voce di danno distinta da quella contestata al convenuto. Se, infatti, per la configurabilità del danno da disservizio assumono rilievo, fra le altre cose, anche "una serie di condotte colpevolmente disfunzionali che incidono sulla qualità del servizio, oltre che sulla sua materiale esecuzione" (in tal senso da ultimo Sez. I centr. n. 9/2023, che richiama le principali figure sintomatiche di tale tipologia di danno), per la configurabilità del danno in esame non è, invece, richiesta la prova della compromissione della qualità del servizio prestato. Nel caso in giudizio, pertanto, si configura un danno da lesione del rapporto sinallagmatico poiché le condotte, non solo estranee, ma anche contrarie ai doveri d'ufficio, hanno reso priva di causa l'erogazione di una parte della retribuzione percepita dal convenuto» (Sez. giur. Toscana, sentenza n. 270/2023).

5.1. Ebbene, nel caso all'odierno esame, vi sono plurimi elementi, che concorrono a concludere che il convenuto abbia compiuto, in servizio, attività

illecite estranee ai doveri lavorativi. In particolare, come ricordato anche dal rappresentante della Procura nel corso dell'udienza depongono in tal senso:

- la nota della Presidenza del Consiglio dei ministri del 23.11.2020 e gli atti del contenzioso lavoristico, con particolare riguardo all'atto di licenziamento;

- gli accertamenti penali, ormai passati in giudicato, ove si evidenzia una "riconosciuta responsabilità per la prolungata e professionale attività di usura" (cfr. sentenza Trib. Roma, sentenza n. 1043/21).

5.2. Alla luce dei principi sopra richiamati, lo svolgimento di tale attività illecita appare ex se incidere negativamente sulla propria prestazione lavorativa.

Per quanto attiene alla quantificazione di tale danno, appaiono da valorizzare due profili, tenuto anche conto della formulazione della domanda da parte della Procura attrice, ovvero "danno patrimoniale da disservizio/lesione nesso sinallagmatico".

5.3. In primo luogo, la documentazione in atti ed, in particolare, la relazione del 20.03.2023 a firma del Direttore dell'Ufficio per il coordinamento

dell'attività giuridica e legislativa e del contenzioso - Servizio del Contenzioso del Dipartimento della Protezione Civile (doc. 12 produzione documentale Galeffi) appare elidere uno degli elementi componenti l'endiadi attorea, ovvero i profili riconducibili al danno da disservizio, in quanto nella stessa si afferma che *"dalle verifiche effettuate dall'Ufficio competente è emerso che, nonostante le condotte poste in essere dal sig. Galeffi, queste ultime non hanno inciso sul regolare svolgimento dei compiti affidatigli ... Pertanto ... questa Amministrazione non ravvisa l'esistenza di alcun danno da disservizio da imputare al Galeffi"*. Costituisce, infatti, principio consolidato della giurisprudenza di questa Corte che il *"danno da disservizio non può fondarsi su prove presuntive o indiziarie poiché deve costituire un pregiudizio economico certo nell'an, e deve essere fornita prova, da parte del PM, che il perseguimento di fini diversi da quelli istituzionali abbia comportato una perdita patrimoniale tangibile nelle casse dell'ente, in termini di somme inutilmente spese per perseguire gli obiettivi stabiliti ma non raggiunti o di spese sostenute per ripristinare l'efficienza perduta"* (ex plurimis Sez. III app., n. 243/2016).

5.4. In secondo luogo, non può non tenersi conto non solo della circostanza che il convenuto abbia già parzialmente risarcito l'Amministrazione (per un importo di euro 15.000), ma anche della rilevanza, ai fini della quantificazione, della circostanza che appaiono limitati gli episodi illeciti svolti in orario di servizio e presso la sede di servizio.

5.5. Dovendosi conseguentemente procedersi alla quantificazione del danno inerente alla sola lesione del sinallagma contrattuale come sopra rappresentata, tenuto conto degli elementi da ultimo evidenziati, il Collegio ritiene di rideterminare la relativa posta in euro 20.000, a fronte della richiesta di euro 44.782,11, considerando quanto già risarcito dal convenuto (euro 15.000,00) e quanto controdedotto dallo stesso in ordine alla circostanza che su 24 soggetti, che hanno intrattenuto rapporti finanziari con il Galeffi, soltanto in numero di 7 si sono recati fisicamente presso il suo ufficio, determinando tale aspetto una minor lesività rispetto a quella prospettata dalla Procura, con conseguente riduzione del *quantum* richiesto a tale titolo.

6. Da ultimo, gli accertamenti irrevocabili penali versati in atti, consentono di ritenere sussistenti anche gli ulteriori presupposti della responsabilità

amministrativa azionata, ovvero l'elemento soggettivo *sub specie* di dolo e il nesso di causalità.

7. In conclusione, la domanda va parzialmente accolta e per l'effetto il convenuto va condannato al risarcimento del danno in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella somma complessiva di euro 20.000,00 (euro ventimila/00), comprensiva di rivalutazione, oltre agli interessi legali decorrenti dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino alla data dell'effettivo soddisfo.

8. Le spese del giudizio, da liquidare in favore dello Stato a cura della Segreteria della Sezione, con separata nota in calce alla presente sentenza in applicazione dell'art. 31, comma 5, c.g.c., seguono la soccombenza e sono poste a carico del convenuto.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regione Lazio, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione:

- dichiara l'inammissibilità della domanda attorea relativamente alla posta di "danno non patrimoniale all'immagine per reati comuni";
- accoglie parzialmente la domanda e per l'effetto condanna il convenuto Galeffi Stefano a risarcire il danno da lesione del sinallagma

contrattuale a favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella somma complessiva di euro 20.000,00 (euro ventimila/00), comprensiva di rivalutazione, oltre agli interessi legali decorrenti dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino alla data dell'effettivo soddisfo.

Le spese del giudizio sono liquidate in favore dello Stato a cura della Segreteria della Sezione, con separata nota in calce alla presente sentenza in applicazione dell'art. 31, comma 5, c.g.c., seguono la soccombenza e sono poste a carico del convenuto. Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 24 ottobre 2023.

Il Magistrato estensore

Il Presidente

Giovanni Guida

Antonio Ciaramella

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 12 marzo 2024.

IL DIRIGENTE

LUCIANA TROCCOLI

F.to digitalmente

Ai sensi dell'art. 31, c.5, del D.Lgs. 26 agosto 2016, n.174, le spese di giustizia del presente giudizio, sino a questa decisione, si liquidano in € 547,65 (cinquecentoquarantasette/65).

IL DIRIGENTE
LUCIANA TROCCOLI
F.to digitalmente