

RESPONSABILITÀ CIVILE E PREVIDENZA

rivista mensile di dottrina,
giurisprudenza e legislazione

diretta da
Giovanni Iudica - Ugo Carnevali

| estratto

**Danno all'immagine
alla p.a.: riconfermata
la giurisdizione della
corte conti**

di Giulia Parola



DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE
MILANO

| 151 DANNO ALL'IMMAGINE DELLA P.A.

SEZ. UN. CIV., 2 APRILE 2007, N. 8098 - PRES. CARBONE - REL. SEGRETO - S.L. C. PROC. GEN.
PRESSO LA CORTE DEI CONTI

Giurisdizione e competenza - Giurisdizione della Corte dei conti - Per azioni di responsabilità per il danno arrecato da pubblici dipendenti (o da soggetti comunque inseriti nell'apparato organizzativo di una pubblica amministrazione) all'immagine dell'ente - Sussiste.

(C.C. ARTT. 2059 E 2043)

1. *Rientra nella giurisdizione della Corte dei conti anche l'azione di responsabilità per il danno arrecato da pubblici dipendenti (o da soggetti comunque inseriti nell'apparato organizzativo di una pubblica amministrazione) all'immagine dell'ente, trattandosi di danno che, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso.*

Giurisdizione e competenza - Regolamento di giurisdizione - Riguardante sentenze della Corte dei conti - Sindacato delle Sezioni Unite - Limiti - Individuazione.

2. *Il sindacato delle Sezioni Unite della Corte di cassazione sulle decisioni della Corte dei conti in sede giurisdizionale è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto giudice, e in concreto all'accertamento di vizi che attengano all'essenza della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio, talché rientrano nei limiti interni della giurisdizione, estranei, al sindacato consentito, eventuali errori « in iudicando » o « in procedendo ».*

[In senso conforme Sez. Un. civ., 27 settembre 2006, n. 20886; Sez. Un. civ., 15 luglio 2005, n. 14990; Sez. Un. civ., 12 novembre 2003, n. 17078; Sez. Un. civ., 14 giugno 2005, n. 12726 (ord.); Sez. Un. civ., 6 maggio 2005, n. 9390 (ord.); Sez. Un. civ., 8 marzo 2005, n. 4957; Sez. Un. civ., 8 marzo 2005, n. 4956]

(Omissis).

DIRITTO. - La giurisprudenza costante di queste Sezioni Unite statuisce che rientra nella giurisdizione della Corte dei conti anche l'azione di responsabilità per il danno arrecato da pubblici dipendenti (o da soggetti comunque inseriti nell'apparato organizzativo di una pubblica amministrazione) all'immagine dell'ente, trattandosi di danno che, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso (Sez. Un. civ., 27 settembre 2006, n. 20886; Sez. Un. civ., 15 luglio 2005, n. 14990; Sez. Un. civ., 12 novembre 2003, n. 17078).

Infatti la cognizione in ordine all'azione di responsabilità amministrativa di soggetti istituzionalmente investiti di pubbliche funzioni decisionali appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti anche allorché, con il suo esercizio, si assuma sussistente non solo il danno erariale, ma anche il danno conseguente alla perdita di prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato, che, pur se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso.

Una volta chiarito tale punto, ne consegue che va affermata la giurisdizione della Corte dei conti, in coerenza, d'altra parte, con l'orientamento manifestatosi nella giurisprudenza di questa

S.C. con la sentenza 2 aprile 1993, n. 3970, la quale ha escluso che il danno sul cui risarcimento la Corte dei conti è chiamata a pronunciarsi sia esclusivamente ravvisabile in una diminuzione « patrimoniale già verificatasi ed ha affermato che comprende anche i maggiori costi che la P.A. è eventualmente chiamata a sopportare ».

2.2. Tale conclusione, infine, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, non trova ostacolo nella formulazione delle norme che individuano la competenza giurisdizionale della Corte dei conti, anche se la dottrina e la giurisprudenza meno recenti avevano manifestato la tendenza ad interpretare tali norme nel senso della loro riferibilità ad un danno « certo » (cioè rilevabile da una mera operazione di calcolo) e « attuale ».

Questo assunto presenta un vizio logico, prima che giuridico, perché richiede un elemento ulteriore, da identificare, appunto, in una *deminutio* patrimoniale diretta già verificatasi.

Se così fosse, vi sarebbe una sorta di mutazione giuridica del *vulnus*, cessando lo stesso di essere un danno solo suscettibile di valutazione economica e trasformandosi in un danno patrimoniale diretto identificabile nel *quantum* speso. Nella fattispecie la sentenza impugnata si è limitata a condannare l'attuale ricorrente per il danno patrimoniale indiretto da compromissione dell'immagine, per i costi approntati dall'amministrazione per il ripristino all'esterno del prestigio leso, quali quelli relativi « ad attività idonee al recupero di credibilità del centro di Giustizia minorile, alla riorganizzazione dei servizi ed alla sostituzione del vertice del centro medesimo, alla intuitiva riduzione del gettito della contribuzione volontaria privata, conseguente alla rappresentata perdita di fiducia ».

Così operando la Corte dei conti non ha superato i limiti esterni della sua giurisdizione.

2.3. Se poi la sentenza impugnata non abbia fatto corretto uso della prova presuntiva e del criterio di liquidazione equitativa del danno, sia pure perché fondato su una impostazione errata già in astratto, come sembra adombrato nel motivo di ricorso, non è questione che può essere sottoposta a questa Corte.

Il sindacato delle Sezioni Unite della Corte di cassazione sulle decisioni della Corte dei conti in sede giurisdizionale è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto giudice, e in concreto all'accertamento di vizi che attengano all'essenza della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio, talché rientrano nei limiti interni della giurisdizione, estranei, al sindacato consentito, eventuali errori « *in iudicando* » o « *in procedendo* » (Sez. Un. civ., 14 giugno 2005, n. 12726 (ord.); Sez. Un. civ., 6 maggio 2005, n. 9390 (ord.); Sez. Un. civ., 8 marzo 2005, n. 4957; Sez. Un. civ., 8 marzo 2005, n. 4956).

3. Il ricorso va pertanto rigettato.

Nulla per le spese di questo giudizio di cassazione, stante la natura di parte solo formale del Procuratore Generale presso la Corte dei conti. (*Omissis*).

DANNO ALL'IMMAGINE ALLA P.A.: RICONFERMATA LA GIURISDIZIONE DELLA CORTE CONTI

di **Giulia Parola** – Dottoranda in diritto pubblico comparato nell'Università di Parigi 5

Le Sezioni Unite della Cassazione, con la sentenza in rassegna, hanno affermato che la cognizione in ordine all'azione di responsabilità amministrativa di soggetti istituzionalmente investiti di pubbliche funzioni appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti anche allorché, con il suo esercizio, si assuma sussistente non solo il danno erariale, ma anche il danno conseguente alla perdita di prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato, che, pur se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso.

Sommario 1. Premessa. — 2. Il danno all'immagine della P.A. — 3. La sentenza della Cassazione.

1. PREMESSA

Con la pronuncia in commento le Sezioni Unite della Cassazione riaffermano la giurisdizione della Corte dei conti per danno all'immagine arrecato ad un'amministrazione dello Stato⁽⁴⁾. La prima sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti, con sentenza depositata il 24 giugno 2004, aveva respinto l'appello proposto da S.L. avverso la sentenza della sezione giurisdizionale campana che lo aveva condannato al paga-

⁽⁴⁾ In dottrina cfr.: B. BELLETTINI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione: cenni di inquadramento e sua rilevanza nel settore sanitario*, in *Sanità pubblica*, 2006, 2, 19; F. PAVONI, *La Corte dei conti e il danno all'immagine della P.A.: un anno di pronunce a confronto*, in questa Rivista, 2006, 531; A. LAINO e P. BRIGUORI, *Quel danno all'immagine di Montecitorio - L'immunità non protegge il parlamentare dal giudice contabile*, nota a Sez. Un. civ., 2 marzo 2006, n. 4582, in *Diritto giust.*, 2006, 14, 93; R. FRANCAVIGLIA, *Danno all'immagine da indebita intrusione in finalità lucrativa illecita in procedimento amministrativo autorizzato*, in *Foro amm. CdS*, 2005, 3468; C. NASSIS, *Profili evolutivi del danno erariale e recenti approdi giurisprudenziali in tema di risarcimento del danno all'immagine ed al prestigio della Pubblica Amministrazione*, in *Giustizia amministrativa*, 2005, 1185; M. POTO, *Variazioni sul tema del danno all'immagine della p.a. tra configurazione dogmatica e parametri per la quantificazione*, in questa Rivista, 2004, 1381; A. RICCO, *Il cosiddetto danno all'immagine della Pubblica amministrazione nella tematica della riparazione del danno non patrimoniale e la giurisdizione della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, 2004, 237; L. CIRILLO, *Ancora dubbi sulla configurazione dogmatica del danno all'immagine*, in *Riv. Corte conti*, 2004, 100; F. CORTESE, *Il risarcimento del danno al-*

l'immagine della pubblica amministrazione: profili processuali e sostanziali, in *Foro amm. CdS*, 2003, 380; E. F. SCHLITZER, *Il danno all'immagine delle strutture sanitarie pubbliche: un caso esemplare*, nota a Cass. pen., Sez. II, 13 gennaio 2003, n. 960, in *Foro amm. CdS*, 2003, 62; M. POTO, *Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione al vaglio delle Sezioni riunite della Corte dei Conti*, in *Giur. it.*, 2003, 1710; G. DI LEO, *Il danno all'immagine della p.a. (Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza 23 aprile 2003, n. 10/2003)*, in *Lav. nelle p.a.*, 2003, 984; S. MONTUORI, *Danno da tangente e lesione dell'immagine della pubblica amministrazione*, nota a Corte conti reg. Piemonte, 27 novembre 2000, n. 1618, in questa Rivista, 2001, 163; R. URSI, *Danno all'immagine e responsabilità amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2001, 309; G. PIAZZA, *Il danno da lesione del diritto all'immagine*, nota a Trib. Torino, 2 marzo 2000, in questa Rivista, 2001, 174; G. PALELLA, *Revoca di incarichi dirigenziali: requisiti di legittimità del provvedimento e risarcimento del danno all'immagine del dirigente* (nota a Trib. Paola, ord., 8 maggio 2000), in *Lav. nelle p.a.*, 2000, 933; A. LUPI, *Osservazioni in tema di danno all'immagine*, in *Riv. Corte conti* 1998, 187; P. ZIVIZ, *Lesione del diritto all'immagine e risarcimento del danno*, in questa Rivista, 2000, 710.

mento della somma di lire cento milioni per danno patrimoniale indiretto, conseguente alla compromissione dell'immagine dell'Amministrazione giudiziaria, a causa di illeciti ed irregolarità attinenti all'esecuzione del progetto interistituzionale « Nisida Futuro Ragazzi ». La Corte dei conti aveva ritenuto che dalle vicende penali che avevano coinvolto il S.L. la P.A. era rimasta coinvolta in uno scandalo ampiamente riportato dalla stampa, con perdita di decoro, prestigio ed immagine e che ciò comportava, anche in prospettiva, assunzione di costi ai fini della reintegrazione della propria immagine.

Contro questa sentenza ha proposto ricorso per cassazione il S.L. lamentando l'invasione da parte del giudice contabile della sfera giurisdizionale spettante al giudice ordinario, e la violazione dell'art. 103 Cost., commi 2 e 3. Secondo il ricorrente, la Corte dei conti avrebbe provveduto alla liquidazione del danno all'immagine, come danno in sé considerato, e quindi come danno rientrante nella fattispecie dell'art. 2059 c.c., la cui giurisdizione appartiene al giudice ordinario, mentre quella della Corte dei conti riguarda esclusivamente il danno patrimoniale, che ha come presupposto il pregiudizio economico. Tale pregiudizio, ove anche consistente nelle spese per la reintegrazione dell'immagine, non può essere presunto, ma deve essere dimostrato sulla base di criteri oggettivi, con i quali si accerti una vera e propria *deminutio patrimoniale* e la lesione dell'integrità delle finanze pubbliche.

Prima di esaminare la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione appare interessante richiamare brevemente la tipologia del danno all'immagine alla pubblica amministrazione.

2. IL DANNO ALL'IMMAGINE DELLA P.A.

Parallelamente all'esplosione del fenomeno « tangentopoli » in sede penale, si è assistito alla rivendicazione da parte della magistratura contabile della propria giurisdizione in materia di danno all'immagine patito dalla pubblica amministrazione a seguito di condotte illecite di propri dipendenti in situazioni legate da « occasionalità necessaria » con compiti di servizio. Oggi la risarcibilità del danno all'immagine innanzi alla Corte dei conti rappresenta un approdo univoco sia per la Magistratura contabile che per la stessa Corte di cassazione⁽²⁾.

Inizialmente la Corte dei conti aveva qualificato tali danni come non patrimoniali ex art. 2059 c.c. derivanti da atti illeciti assurti a rilevanza giornalistica e televisiva, i quali si erano tradotti in un « disdoro » ed in offuscamento dell'immagine esterna dell'ente e della sua credibilità. Definito come « danno patrimoniale indiretto » esso si agguineva così a quello patrimoniale « diretto » da percezione di tangenti o da altra condotta illecita⁽³⁾.

⁽²⁾ *Ex pluribus*, Corte conti, Sez. Umbria, 28 maggio 1998, n. 628, in *Riv. Corte conti*, 1998, 3, 199; Corte conti, Sez. giur. Piemonte, 7 giugno 1999, n. 1041, in *Riv. giur. Polizia*, 1999, 752; Corte conti, Sez. riun., 28 maggio 1999, n. 16/99/QM, in *Riv. Corte conti*, 1999, 3, 76; Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 5 dicembre 1999, n. 1551, in *www.corteconti.it*; Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 18 maggio 2000, n. 672, in *Riv. Corte conti*, 2000, 4, 51; Corte

conti, Sez. prima centr. app., 25 marzo 2002, n. 96, in *www.corteconti.it*; Sez. Un. civ., 25 giugno 1997, n. 5668, in *Riv. Corte conti*, 1997, 3, 58; Sez. Un. civ., 25 ottobre 1999, n. 744, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 2145; Sez. Un. civ., 4 aprile 1998, n. 98, in *Foro it.*, 2000, I, 2790, con nota di LORELLI, *Danno erariale causato da privati ingeritisi nel maneggio di denaro pubblico, e da tangenti*.

⁽³⁾ Circa il c.d. danno da tangente si veda tra le

A seguito di tale tipologia di danno erano sorti dei dubbi in riferimento alla competenza della Corte dei conti. Si era, infatti, sostenuto l'incompetenza della magistratura contabile derivante dal fatto che questa aveva giurisdizione *ex lege* solo sulle voci di danno patrimoniale.

Relativamente a tale dubbio la Corte di cassazione, ponendosi in sintonia con parte della dottrina⁽⁴⁾, aveva dichiarato nel 1997, che quello che la Corte dei conti definiva danno non patrimoniale, *ex art. 2059 c.c.*, era in realtà un danno patrimoniale *ex art. 2043 c.c.* all'immagine della pubblica amministrazione, con la conseguente devoluzione della competenza all'organo giuscontabile⁽⁵⁾. La Cassazione, infatti, voleva difendere la competenza in capo alla magistratura contabile anche a costo di classificare come patrimoniale un danno che nella giurisprudenza civile è un danno non patrimoniale. Tale indirizzo è stato poi successivamente ribadito dalle Sez. Un. nella sentenza 25 ottobre 1999, n. 744: in detta occasione la Corte aveva collocato, sul piano sistematico, tale danno nell'ambito dell'illecito di natura contrattuale attribuito alla cognizione della Corte dei conti in quanto fondato su un rapporto di servizio, mentre restava devoluta al giudice ordinario la cognizione sull'illecito extracontrattuale cagionato dal lavoratore alla p.a.⁽⁶⁾

La giurisprudenza contabile si era in seguito conformata all'orientamento del giudice di legittimità, qualificando anch'essa tale danno come « patrimoniale »⁽⁷⁾. Le Sezioni unite della Corte dei conti, infatti, nella sentenza 23 aprile 2003, n. 10/SR/QM⁽⁸⁾, al fine di rimediare alle controversie interpretative sorte tra le sezioni giudicanti della Corte medesima, pronunciandosi in ordine alla natura del danno all'immagine⁽⁹⁾, avevano avuto modo di osservare che, sebbene siffatta pretesa risarcitoria fosse, nel nostro ordinamento, riconosciuta *in primis* alle persone fisiche, nulla escludeva che, alla stregua delle disposizioni costituzionali, il medesimo diritto (al risarcimento) potesse essere accordato anche alle persone giuridiche pubbliche⁽¹⁰⁾.

sentenze « capofila » Corte conti, Sez. Lombardia, 18 febbraio 1995, n. 136, in *Riv. Corte conti*, 1995, 2, 122; Corte conti, Sez., I centrale, 20 aprile 1995, n. 63, in *Riv. Corte conti*, 1995, 2, 91; Sez. Un. civ., 2 aprile 1993, in *Giust. civ.*, 1994, 3, I, 767, con nota di CORSETTI PADULA, *Danno da tangente e giurisdizione della C. Conti*.

⁽⁴⁾ A. TENORE, *Giurisdizione contabile sul danno non patrimoniale alla pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1994, 2586.

⁽⁵⁾ La decisione Sez. Un. civ., 25 giugno 1997, n. 5668, in *Guida dir.*, 1997, 27, 42, con nota di CHIAPPINELLI e in *Foro it.*, 1997, I, 2872, con nota di BARONE, *Responsabilità per danni e insegnante di istituto tecnico commerciale*.

⁽⁶⁾ Cfr. Sez. Un. civ., 25 ottobre 1999, n. 744, *cit.*; Sez. Un. civ., 4 aprile 2000, n. 98, *cit.*

⁽⁷⁾ Corte conti, Sez. Umbria, 28 maggio 1998, n. 501, in *Riv. Corte conti*, 1998, 4, 37; Corte conti, Sez. Campania, 23 aprile 1998, n. 29, in *Riv. Corte conti*, 4, 37; Corte conti, Sez. I centrale, 28 aprile 1998, n. 109, in *Riv. Corte conti*, 4, 38; Corte conti, Sez. Lombardia, 8 aprile 1999, n. 382, in *Riv. Corte conti*, 1999, 4, 102; Corte conti, Sez. riun., 28 maggio

1999, n. 16/99/QM, *cit.*; Corte conti, Sez. Marche, 9 luglio 2002, n. 658, in *Riv. Corte conti*, 2002, 4, 221; Corte conti, Sez. Lombardia, 10 dicembre 2003, n. 1478, in *Riv. Corte conti*, 2004, 15.

⁽⁸⁾ Corte conti, Sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10/SR/QM, in *Lav. nelle p.a.*, 2003, 984, con nota di DI LEO, *cit.*

⁽⁹⁾ La vicenda in oggetto seguiva, infatti, alla rimessione della questione da parte della Prima Sezione Giurisdizionale d'Appello che, con sentenza-ordinanza del 9 gennaio 2003 (pubblicata in *www.giust.it*, con commento di PERIN, *Rimessione alle Sezioni Riunite delle questioni in materia di danno all'immagine dell'amministrazione già oggetto di contrasto giurisprudenziale*) aveva disposto la trasmissione degli atti alle Sezioni Riunite al fine di ottenere la soluzione del contrasto giurisprudenziale in materia di danno all'immagine della P.A. conseguente a reati contro l'amministrazione pubblica (corruzione, concussione).

⁽¹⁰⁾ C. NASSIS, *Profili evolutivi del danno erariale e recenti approdi giurisprudenziali in tema di risarcimento del danno all'immagine ed al prestigio della Pubblica Amministrazione*, *cit.*, 1185.

La copertura costituzionale del diritto della Pubblica Amministrazione alla tutela della propria immagine ed identità personale è rappresentata dall'art. 2 Cost., che tutela le formazioni sociali, e dall'art. 97 Cost., che fissa per l'agire amministrativo, parametri di imparzialità e buon andamento, mentre, al comma 2, determina le sfere di competenza che devono essere rispettate, le attribuzioni che devono venir esercitate e le responsabilità dei funzionari che devono essere attivate. L'impianto garantistico è integrato dai principi generali sull'attività amministrativa, stabiliti dai primi tre articoli della l. n. 241/1990. Lo stretto rapporto tra gli evocati principi costituzionali e la configurabilità del danno risulta evidente se si muove dalla considerazione che « la violazione di questo diritto all'immagine, intesa come diritto al conseguimento, al mantenimento ed al riconoscimento della persona giuridica pubblica si risolve in un onere finanziario che si ripercuote sull'intera collettività, dando luogo ad una carente utilizzazione delle risorse pubbliche ed a costi aggiuntivi per correggere gli effetti distortivi che sull'organizzazione della Pubblica Amministrazione si riflettono in termini di minor credibilità e prestigio e di diminuzione di potenzialità operativa »⁽¹¹⁾.

La citata sentenza del 2003 ha, inoltre, proposto una ricostruzione dogmatica del danno all'immagine: questo viene qualificato alla stregua del danno esistenziale, al fine di garantire protezione, sul piano aquiliano, ad istanze di tutela, avvertite come meritevoli, rispetto alla domanda di risarcimento del danno biologico e del danno morale⁽¹²⁾. In particolare, come è stato notato, « il diritto al risarcimento del danno da le-

⁽¹¹⁾ Corte conti, Sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10/SR/QM, *cit.* In termini più diretti (e recenti) « il danno all'immagine della P.A. si sostanzia in una menomazione della funzionalità dell'Amministrazione stessa che, in base agli articoli 97 e 98 Cost., deve agire in modo efficace, efficiente, economico ed imparziale. In altre parole, il danno all'immagine è un danno pubblico in quanto lesione del buon andamento della P.A., che perde, per la condotta illecita dei suoi dipendenti, credibilità ed affidabilità all'esterno ed ingenera la convinzione che i comportamenti patologici posti in essere dai propri appartenenti siano un connotato usuale dell'azione dell'Ente », Corte conti, Sez. giur. Lombardia, n. 2228/PG, 31 gennaio 2005, in www.cortedeiconiti.it; Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 24 marzo 1994, n. 31, in *Giust. civ.*, 1994, I, 1733, con nota di MORELLI, *Delitti di corruzione e risarcibilità del « danno morale » inferto alla p.a.: dalla « Lockheed » a « Tangentopoli »*; in *Nuova rass.*, 1994, 1219; in *Riv. Corte conti*, 1994, 166; in *Contr. Stato enti pubbl.*, 1994, 261; Corte conti, Sez. giur. Umbria, 18 ottobre 2000, n. 557, in *Foro amm.*, 2001, 771; in *Danno resp.*, 2001, 1191, con nota di CASSANO, *Il danno all'immagine della P.A. come danno esistenziale?*; Corte conti, Sez. giur. Umbria, 6 marzo 2001, n. 98, con commento di CICIRELLO, « Falso Medico » e danno all'immagine della P.A., in www.diritto.it.

⁽¹²⁾ Sul danno esistenziale si rinvia a CENDON, *Esistere o non esistere*, in *Id.* (cur.), *Trattato breve*

dei nuovi danni, Padova, 2001, I, 92; tale denominazione è stata proposta in dottrina fin dal 1991: cfr. CENDON-GAUDINO-ZIVIZ, *Responsabilità civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1991, 1005, che hanno definito il danno esistenziale come « pregiudizio corrispondente alla compromissione della sfera esistenziale dell'individuo, vista come insieme di attività attraverso le quali egli realizza la propria personalità ». Di opinione contraria all'ammissibilità della figura del danno esistenziale PONZANELLI, *Sei ragioni per escludere il risarcimento del danno esistenziale*, in *Danno resp.*, 2000, 693. L'espressione « danno esistenziale » riassume in sé le ripercussioni esistenziali negative che discendono dalla lesione di una situazione soggettiva protetta dall'ordinamento. Vengono ricondotte all'interno di tale categoria, i cui confini sono volutamente evanescenti, tutte quelle ipotesi in cui l'assenza di conseguenze patrimoniali nella sfera del soggetto leso da un l'ato, e le limitazioni poste dall'art. 2059 c.c. alla risarcibilità dei danni morali dall'altro vanificherebbero le aspettative riparatorie delle vittime. Sulle problematiche connesse alla sussunzione del danno esistenziale all'interno dello schema dell'art. 2059 c.c. si vedano Trib. Roma, Sez. XIII, 20 maggio 2002 (ord.); Trib. Roma, Sez. XIII, 7 marzo 2002, entrambe in *Corr. giur.*, 2002, 1331, con commento di A. BARENGHI, *Il danno morale di nuovo alla Consulta tra vecchi problemi e nuove categorie*; la prima delle pronunce è pubblicata in questa *Rivista*, 2002, 778, con nota di P. ZIVIZ, *Chi ha paura*

sione all'immagine subita dalla Pubblica Amministrazione viene riconosciuto in virtù dell'evoluzione che, nell'ambito del diritto privato, ha portato ad una depatrimonializzazione della responsabilità»⁽¹³⁾. Tale impostazione s'incardina sull'ammissibilità del risarcimento dei danni biologico ed esistenziale indipendentemente dalla perdita della capacità produttiva del danneggiato. La Corte sottolineò che, nell'ambito del rispetto dell'immagine della p.a. e dell'interesse costituzionale, è necessario che le competenze siano individuate e rispettate e che le funzioni assegnate vengano esercitate e le responsabilità proprie dei funzionari vengano attivate. Da ciò derivava, ad avviso della Corte, il diritto dell'amministrazione pubblica ad organizzarsi e ad agire secondo i predetti criteri che «costituiscono gli elementi caratterizzanti della propria immagine e della propria identità»⁽¹⁴⁾. Di conseguenza, il danno s'identifica nella mancata realizzazione della specifica finalità perseguita dalla norma di tutela e coincide con la sua violazione. La conclusione a cui pervenivano i giudici contabili poggiava sulla considerazione della valutabilità economica della violazione del diritto all'immagine, inteso come diritto al conseguimento, al mantenimento e al riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica⁽¹⁵⁾. Le Sezioni riunite avevano così concluso affermando che il danno all'immagine doveva essere sussunto all'interno della categoria del «danno evento» e non come danno-conseguenza e che per la sua quantificazione si poteva far riferimento oltre che alle spese già sostenute per il ripristino del prestigio leso anche a quelle ancora da sostenere, giacché il risarcimento si sostanzia nel corrispettivo della diminuzione o privazione dei valori inerenti al bene protetto⁽¹⁶⁾.

Immediatamente dopo la pronuncia delle Sezioni Riunite, la Corte di cassazione ha mutato orientamento, superando la tradizionale restrittiva lettura dell'art. 2059 c.c. La natura del danno all'immagine, va, quindi, oggi rivisto alla luce delle sentenze nn. 8827 e 8828 del 31 maggio 2003 e n. 19057 del 12 dicembre 2003 della Corte di cassazione, nonché della sentenza della Corte costituzionale n. 233 dell'11 luglio 2003⁽¹⁷⁾.

del danno esistenziale?; anche in *Danno resp.*, 2002, 856, con nota di P. G. MONATERI, *Il brontosauro alla resa dei conti? «I will survive»*; di E. NAVARRETTA, *Art. 2059 c.c. e i valori costituzionali: dal limite del reato alla soglia della tolleranza*; e di G. PONZANELLI, *Art. 2059 c.c. tra esame di costituzionalità e valutazione di opportunità*.

⁽¹³⁾ M. POTO, *Variazioni sul tema del danno all'immagine della p.a. tra configurazione dogmatica e parametri per la quantificazione*, cit.

⁽¹⁴⁾ Corte conti, Sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10/SR/QM, in *Lav. nelle p.a.*, 2003, 984, con nota di DI LEO, cit.

⁽¹⁵⁾ Sul riconoscimento di un pregiudizio all'immagine ed alla credibilità della persona giuridica vedi Cass. civ., 3 marzo 2000, n. 2367, in *Danno resp.*, 2000, 585, con nota di V. CARBONE, *Il pregiudizio all'immagine e alla credibilità di una S.p.a. costituisce danno non patrimoniale e non danno morale*.

⁽¹⁶⁾ La soluzione offerta dalle Sezioni Riunite si pone quale punto di arrivo dell'iter argomentativo

seguito dalla giurisprudenza delle Sezioni Semplici, in particolare dalla sentenza della Sez. giurisd. Umbria, 18 ottobre 2000, n. 557 citata. Al riguardo, la dottrina osservava che «il nodo da sciogliere sembra quello della esatta collocazione del danno esistenziale, se fra il danno-evento o fra il danno-conseguenza. Pur a fronte della ancora non chiara distinzione fra i due, possiamo affermare, se si parte dal presupposto che la lesione del bene è strettamente concatenata con le attività realizzatrici, che la lesione in sé del bene-valore comporterà l'attrazione del danno nel danno-evento, l'incidenza sulle attività realizzatrici nel danno-conseguenza». Così CASSANO, *Il danno all'immagine della P.A. come danno esistenziale?*, in *Danno resp.*, 2001, 1196.

⁽¹⁷⁾ Cass. civ., 31 maggio 2003, n. 8827 e 8828, in questa *Rivista*, 2003, 781; in *Foro it.*, 2003, 2273, con nota di E. NAVARRETTA, *Danni non patrimoniali. Il dogma infranto e il nuovo diritto vivente*; Corte cost., 11 luglio 2003, n. 233, in questa *Rivista*, 2003, 1369, con nota di P. ZIVIZ; in *Giur. it.*, 2003, 1777.

Con le citate prime due sentenze la suprema Corte ha criticamente riletto il contenuto precettivo dell'art. 2059 c.c. Nella nuova lettura la norma non è più diretta ad assicurare tutela soltanto al danno morale soggettivo determinato da fatto illecito integrante reato, ma « nel vigente assetto dell'ordinamento, nel quale assume posizione preminente la Costituzione — che, all'art. 2, riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo — il danno non patrimoniale deve essere inteso come categoria ampia, comprensiva di ogni ipotesi in cui sia leso un valore inerente alla persona ». In una siffatta prospettiva la riserva di legge prevista dall'art. 2059 c.c. deve di conseguenza essere estesa, in una lettura costituzionalmente orientata, anche ai « valori della persona costituzionalmente garantiti (...) atteso che il riconoscimento nella Costituzione di diritti inviolabili inerenti alla persona non aventi natura economica implicitamente, ma necessariamente, ne esige la tutela, ed in tal modo configura un caso determinato dalla legge, al massimo livello, di riparazione del danno non patrimoniale ». Sul piano della ricostruzione dogmatica le sentenze della Corte di Cassazione hanno segnato la rottura del precedente schema ricostruttivo fondato sull'ampliamento dell'ambito di operatività dell'art. 2043 c.c. e di una marginale valenza dell'art. 2059 c.c., delineandone uno nuovo fondato sulla dicotomia tra danno patrimoniale (riportabile alla previsione dell'art. 2043 c.c.) e danno non patrimoniale (riportabile alla previsione dell'art. 2059 c.c.)⁽¹⁸⁾.

La nuova ricostruzione sistematica è stata sostanzialmente recepita nella sentenza della Corte costituzionale, 11 luglio 2003, n. 233, che, scarna ed essenziale nei contenuti, fa riferimento alle innanzi citate sentenze della Corte di cassazione. Di quest'ultima anzi accoglie l'auspicio di far rientrare anche il danno biologico nella sistematica dell'art. 2059 c.c. Peraltro nella ricostruzione della Consulta il danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c. viene fondato, anziché su due, su tre elementi configurando in modo autonomo il danno biologico in senso stretto.

Nella nuova lettura della norma la lesione di un diritto della persona costituzionalmente tutelato costituisce la prima, indispensabile condizione per la operatività della previsione dell'art. 2059 c.c. e, quindi, per il risarcimento del danno, superando il valore di chiusura sino ad allora attribuito alla riserva di legge prevista dall'art. 2059 c.c. Successivamente anche una parte delle sezioni regionali della Corte dei conti si sono discostate dalle Sezioni Riunite n. 10/2003, e hanno « aggiornato » il proprio orientamento⁽¹⁹⁾.

con nota di CENDON-ZIVIZ, *Vincitori e vinti (dopo la sentenza n. 233/2003 della Corte costituzionale)*; per un esame complessivo delle tre pronunce si rinvia a VIOLA, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione dopo Cassazione 8828/2003 e Corte costituzionale 233/2003*, sulla rivista *on line Il diritto di tutti*, in www.giust.it. Vedi anche Corte conti, Sez. Riun., 23 aprile 2003, n. 10, in questa *Rivista*, 2003, 1131; in *Giur. it.*, 2003, con nota di M. PORO, *Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione al vaglio delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti*; in www.giust.it, con commento di M. PERIN, *Definito dalle Sezioni Riunite il danno all'immagine dell'am-*

ministrazione pubblica come fattispecie del danno esistenziale.

⁽¹⁸⁾ Quest'ultimo, poi, conterebbe al proprio interno due sottocategorie costituite da un lato dal danno morale e dall'altro dai danni derivati dalla lesione di interessi di rango costituzionale inerenti alla persona, comprensivi anche del danno biologico.

⁽¹⁹⁾ Corte conti, Sez. I giur., centr. App., 18 giugno 2004, n. 222, con nota di M. PORO, *Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione al vaglio delle Sezioni riunite della Corte dei Conti*, cit.

3. LA SENTENZA DELLA CASSAZIONE

Nella sentenza in rassegna la Suprema Corte esordisce riaffermando il proprio orientamento in materia di danno all'immagine: rientra nella giurisdizione della Corte dei conti l'azione di responsabilità per danno arrecato da pubblici dipendenti all'immagine dell'ente. Tale danno, infatti, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta è tuttavia suscettibile di valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso⁽²⁰⁾.

La Corte si richiama espressamente alla sentenza del 2 aprile 1993, n. 3970, a partire dalla quale le Sezioni Unite hanno riconosciuto alla magistratura contabile la cognizione in ordine all'azione di responsabilità amministrativa esperita nei confronti di soggetti istituzionalmente investiti di pubbliche funzioni. Tale azione rientra nella competenza della Corte dei conti non solo allorché, con il suo esercizio, si assuma sussistente un danno erariale in senso proprio, ma anche ove il danno lamentato sia quello conseguente alla perdita di prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato⁽²¹⁾.

Tale danno, sebbene non comporti una diminuzione patrimoniale diretta per la pubblica amministrazione, è tuttavia giudicato suscettibile di una valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso: la lesione del bene-immagine e del corrispondente interesse della p.a. qui rilevano, dunque, non meramente *ex se*, ma in quanto comportino la necessità di sostenere spese per il ripristino del bene leso⁽²²⁾.

In ordine alla prova di tale danno vi sono due indirizzi giurisprudenziali: il primo richiede un mero accertamento della lesione dell'immagine dell'ente inteso come valore in sé e come tale non dà rilevanza agli eventuali costi di ripristino dell'immagine né eventuali lesioni da perdita di *chance* (come ad esempio sviamento di clientela o allontanamento di investitori dalla p.a.)⁽²³⁾.

L'altro, più ristretto, ammette la sussistenza solo dove si dimostri l'erogazione di spese da parte della p.a. per il ripristino dei beni immateriali della reputazione dell'Amministrazione⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ In senso conforme: Sez. Un. civ., 27 settembre 2006, n. 20886, in *Società*, 2007, 2, 151; Sez. Un. civ., 15 luglio 2005, n. 14990, in *www.cortedicassazione.it*; Sez. Un. civ., 12 novembre 2003, n. 17078, in *Foro amm. CdS*, 2003, 3277; Sez. Un. civ., 2 aprile 1993, n. 3970, in *Cons. stato*, 1993, II, 1491; Sez. Un. civ., 2 aprile 1993, n. 3970, in *Giust. civ.*, 1994, 3, I, 767; Sez. Un. civ., 23 giugno 1997, n. 5668 *cit.*; Sez. Un. civ., 25 ottobre 1999, n. 744, *cit.*; Sez. Un. civ., 4 aprile 2000, n. 98, in *Riv. Corte conti*, 2000, 2; Sez. Un. civ., 8 maggio 2001, n. 179, in *www.cortedicassazione.it*; Sez. Un. civ., 2 marzo 2006, n. 4582, in *Foro it.*, 2006, 5, 1, 1386.

⁽²¹⁾ Sez. Un. civ., 2 aprile 1993, n. 3970, in *Giust. civ.*, 1994, I, 767, con nota di A. CORSETTI e F. PADULA, *Danno da « tangente » e giurisdizione della Corte dei conti*.

⁽²²⁾ S. MONTUORI, *Danno da tangente e lesione dell'immagine della pubblica amministrazione*, *cit.*, 163.

⁽²³⁾ Corte conti, Sez. Umbria, 10 febbraio 1995,

n. 20, in *Riv. Corte conti*, 1995, 1, 186; Corte conti, Sez. Lombardia, 8 aprile 1999, n. 382, in *Riv. Corte conti*, 1999, 4, 102; Corte conti, Sez. Piemonte, 14 febbraio 2000, n. 935, in *Riv. Corte conti*, 2000, 4, 47; Corte conti, Sez. Umbria, 8 marzo 2001, n. 98, in *Ragiusan*, 2001, f. 204-5, 78; Corte conti, Sez. I centrale, 22 gennaio 2002, n. 16/A, in *Foro amm. CdS*, 2002, 221; Corte conti, Sez. I centrale, 11 febbraio 2002, n. 45/A, in *Riv. Corte conti*, 2002, 1, 111; Corte conti, Sez. Lombardia, 3 marzo 2003, n. 307, in *Riv. Corte conti*, 2003, 1, 198; I Corte conti, Sez. II app., 26 gennaio 2004, n. 27, in *www.giurisprudenza.it*.

⁽²⁴⁾ Cfr. tra le tante: Corte conti, Sez. Campania, 30 maggio 2000, n. 42, in *Ragiusan*, 2000, f. 198, 86; Corte conti, Sez. Friuli-Venezia Giulia, 29 gennaio 2001, n. 35, in *Riv. Corte conti*, 2001, 1, 167; Corte conti, Sez. Lombardia, 9 febbraio 2001, n. 88, in *Riv. Corte conti*, 2001, 1, 161; Corte conti, Sez. I, 8 luglio 2002, n. 215, in *Foro amm. CdS*, 2002, 1883;

Nella sentenza in commento le Sezioni Unite della Cassazione sembrano accogliere una tesi mediana già avanzata in precedenza dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, ovvero quella delle « spese sostenute e da sostenere » per il ripristino dell'immagine della p.a. La risarcibilità del pregiudizio, infatti, non è ristretta alla sola dimostrazione del pregiudizio economico certo, e attuale cioè già verificato, ma anche al pregiudizio futuro ⁽²⁵⁾. Se così non fosse il danno subirebbe una mutazione giuridica da danno suscettibile di valutazione economica si trasformerebbe in danno patrimoniale diretto identificabile nel *quantum* speso.

La Corte precisa, peraltro, che la Corte dei conti non ha comunque superato, nel caso di specie, i limiti esterni della propria giurisdizione, ancor più se si pensa che questa si è limitata a condannare il ricorrente per il danno patrimoniale indiretto da compromissione dell'immagine per i costi approntati dall'amministrazione per il ripristino all'esterno del prestigio leso.

La Corte conclude affermando che il proprio sindacato sulle decisioni della Corte dei conti in sede giurisdizionale è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto giudice, e in concreto all'accertamento di vizi che attengano all'essenza della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio, talché rientrano nei limiti interni della giurisdizione, estranei, al sindacato consentito, eventuali errori « *in iudicando* » o « *in procedendo* » ⁽²⁶⁾.

Tali questioni, infatti, non attengono alla sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti. Nel sistema vigente, il ricorso per cassazione contro le decisioni della Corte dei conti (e anche del Consiglio di Stato) non è incondizionato: le decisioni della Corte dei conti (e del Consiglio di Stato), infatti, possono essere impugnate in Cassazione solo per motivi inerenti alla giurisdizione. Con riferimento alla Corte dei conti, secondo giurisprudenza costante, attengono alla sua giurisdizione, tra l'altro, il cosiddetto eccesso di potere giurisdizionale, per avere la Corte esercitato la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa della pubblica amministrazione e l'esplicazione della giurisdizione in materia attribuita a quella ordinaria o ad altra giurisdizione speciale ⁽²⁷⁾.

Corte conti, Sez I, 13 agosto 2002, n. 289/A, in *Riv. Corte conti*, 2002, 4, 155; Corte conti, Sez I, 12 febbraio 2003, n. 56, in *Panorama giur.*, 2003, n. 1/2, 40. Vedi anche Sez. Un. civ., 25 ottobre 1999, n. 744, *cit.*; Sez. Un. civ., 4 aprile 1998, n. 98, *cit.*

⁽²⁵⁾ In questo senso: Corte conti, Sez. riun. 23 aprile 2003, n. 10/SR/QM, in *Lav. nelle p.a.*, 2003, 984, con nota di G. DI LEO, *cit.* Nella sentenza n. 10 le Sezioni Riunite si erano situate tra le due tesi, spese sostenute o da sostenere.

⁽²⁶⁾ Sez. Un. civ., 14 giugno 2005, n. 12726 (ord.), in *Foro amm. CdS*, 2005, 2503; Sez. Un. civ., 6 mag-

gio 2005, n. 9390 (ord.), in *Giur. it.*, 2005, 2186; Sez. Un. civ., 8 marzo 2005, n. 4957, in *Foro amm. CdS*, 2005, 1021; Sez. Un. civ., 8 marzo 2005, n. 4956, in *Foro it.*, 2006, 5, 1, 1517; cfr. anche Sez. Un. civ., 23 novembre 1999, n. 822, in *Mass. Giur. it.*, 1999; Sez. Un. civ., 21 maggio 1991, n. 369 (ord.), in *Cons. stato*, 1991, II, 1695.

⁽²⁷⁾ Sez. Un. civ., 14 giugno 2005, n. 12726, *cit.*; Sez. Un. civ., 19 febbraio 2004, n. 3349, in *Foro amm. CdS*, 2004, 371; Sez. Un. civ., 12 novembre 2003, n. 1704, in *www.cortedicassazione.it*; Sez. Un. civ., 6 giugno 2003, n. 9073, in *Giur. it.*, 2004, 414.