

**Sentenza n.10-2003-QM del 23 aprile 2003 - Sezioni riunite in sede
giurisdizionale**

Sentenza del 23 aprile 2003 n.10/2003/QM

*** A cura dell'Ufficio Stampa**

CORTE DEI CONTI A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

Presidente: A. Coco - Relatore: E. F. Schlitzer

FATTO

1. La sezione centrale d'appello, con l'ordinanza n. 5 del 9 gennaio 2003, sottopone a termini dell'art. 1 comma VII d.l. n. 453/93, convertito, con modificazione, nella legge n. 19/94, alle Sezioni Riunite una questione di massima affinché queste stabiliscano:

a) se il danno all'immagine sia azionabile in sede di giurisdizione contabile anche in mancanza di una sentenza penale definitiva, fuori dai casi di sentenza patteggiata o di estinzione del reato o della pena;

b) se tale tipo di danno rientri nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del codice civile o sia individuabile nella categoria concettuale del danno esistenziale;

c) se l'an del danno all'immagine debba essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali o in quello del danno - conseguenza (patrimoniale riflesso);

d) se ai fini della relativa quantificazione debba farsi riferimento alle spese di ripristino del prestigio leso, sostenute o anche a quelle da sostenere e, in quest'ultimo caso, se la valutazione equitativa, ai sensi dell'art. 1226 del codice civile, debba essere basata su prove o indizi;

e) se invece possa essere fatto riferimento ad altre perdite assertivamente a carico dell'ente;

f) se la prova delle spese sostenute debba essere offerta dal requirente o possa essere accertata d'ufficio;

g) se gli indizi da cui dedurre l'importo delle spese da assumere possano essere accertati d'ufficio o all'inverso debbano essere indicati nella domanda giudiziale;

h) se la quantificazione del danno possa essere operata prescindendo dagli elementi indicati e, in particolare, trattandosi di illeciti commessi da appartenenti all'apparato finanziario, possa essere determinata in relazione alla minore acquisizione di entrate assertivamente collegabile con i comportamenti censurati, o alle spese promozionali inserite in bilancio, ovvero ancora al danno da disservizio;

i) se la quantificazione nei primi due casi possa essere parametrata sull'importo delle tangenti riscosse e, in caso negativo, di quali parametri il giudice debba tener conto, specificando quale valore, ai fini indicati, assumano fattori dedotti dagli elementi soggettivi della fattispecie o comunque tratti dall'applicazione analogica dell'art. 133 del codice penale;

j) quali parametri debbano essere impiegati una volta accolta la nozione di danno esistenziale o, comunque, per la valutazione del danno non patrimoniale;

k) se tutti i detti parametri debbano essere indicati dall'ufficio requirente nella domanda giudiziale o se debbano essere individuati d'ufficio dal giudice.

2. L'ordinanza di remissione della prima sezione centrale d'appello è stata adottata contestualmente ad una sentenza parziale, in riferimento ad alcuni giudizi pendenti. Di essi tre sono stati previamente riuniti, perché proposti avverso la medesima sentenza ed a loro volta ulteriormente riuniti, con l'appello n.12880, ai sensi degli artt. 274 e 103 c.p.c., in quanto, per tutti, la decisione relativa dipende, almeno in parte, dalla risoluzione di identiche questioni.

Essi sono i seguenti:

giudizi di appello in materia di responsabilità, iscritti ai nn.11771, 11885 e 11910, del registro di segreteria, proposti da A. M., patrocinato dagli avvocati Giuseppe Russo Corvace e Dario Romagnoli, D. P., rappresentato e difeso dagli avvocati Beniamino Caravita di Toritto e Stefano Nespor, e da B. R., patrocinato dagli avvocati Livio Bernot e Paolo Agnino, avverso la sentenza della sezione giurisdizionale per la Lombardia n. 872 del 18.9.99;

giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. 12880 del registro di segreteria, proposto da P. A. con il patrocinio dell'avv. Adriano Pilia e dell'avv. Marco Palandri, avverso la sentenza della medesima sezione n.745 del 1°6.2000.

3. I fatti su cui su è pronunciata la sentenza n. 872 del 18.9.99 sono indicati nell'atto di citazione in data 14.6.1997, con il quale il Procuratore Regionale conveniva in giudizio T. V., B. R., D. P., N. F. e A. M., per sentirli condannare, in favore del Ministero delle Finanze, al pagamento di £. 4.757.917.080, oltre interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giudizio.

Durante una visita fiscale operata nel 1989, nei confronti della società "OMISSIS s.p.a.", i suddetti, appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, avevano ricevuto una somma di £. 60.000.000 al fine di compiere atti contrari ai propri doveri d'ufficio, perciò, erano stati rinviati a giudizio in sede penale.

La Procura Regionale, pertanto, prospettava la sussistenza di un danno erariale per

- mancate entrate tributarie;
- ritardo o impossibilità di effettuare ulteriori indagini tributarie da parte dei competenti uffici;
- lesione degli interessi pubblici al buon andamento degli organi amministrativi, alla tempestiva e legittima acquisizione delle risorse pubbliche;
- mancato rispetto del rapporto sinallagmatico tra retribuzione percepita e prestazioni effettuate, in violazione degli obblighi di servizio.

4. Per quanto sub 1, l'organo requirente evidenziava come i ritenuti mancati accertamenti tributari erano stati quantificati in sede amministrativa in £. 4.534.838.280, in subordine indicava il danno come quantificabile sulla base della tangente corrisposta di £. 60.000.000, oltre la imposta evasa sul corrispondente fondo nero, pari a £. 43.078.800, per un importo totale di £. 103.078.800. Anche il danno di cui sub 2 e sub 3 veniva ipotizzato in via equitativa nell'ammontare della tangente e cioè in £. 60.000.000.

La sezione adita, adottando per gli altri aspetti ordinanza istruttoria, ritenuta in relazione all'avvenuta dazione, una lesione al prestigio dell'amministrazione, implicante costi per il relativo ripristino, da valutare in via equitativa, ha determinato, con sentenza non definitiva, il corrispondente danno in misura pari al doppio della tangente. Ha, di conseguenza, condannato, i convenuti A. M., D. P., N. F. e B. R. "in parti uguali ed in solido tra loro", al pagamento dell'importo di £. 100.000.000, oltre interessi dal deposito della sentenza.

I predetti, con l'esclusione di N. F., hanno interposto appello, deducendo i seguenti motivi sostanzialmente comuni:

- carenza di giurisdizione della Corte dei conti;
- inammissibilità della domanda per decorso del termine previsto dall'art. 5 della legge n. 20.12.1994, n.19;
- omessa inclusione della domanda di risarcimento del danno all'immagine nell'invito a dedurre, e negli atti di causa successivi;
- inammissibilità della decisione sul danno all'immagine in mancanza di decisione sulla domanda di risarcimento del danno patrimoniale;
- assoluta carenza di motivazione circa l'individuazione di un danno morale all'immagine;
- violazione dell'art. 1226 c.c. e dei principi in materia di giudizio equitativo;
- insussistenza del danno contestato per intervenuto risarcimento;
- violazione dell'art. 112 del c.p.c., sia per mancanza di domanda sul danno all'immagine, sia per mancata correlazione tra citazione per una somma di £. 60.000.000 e decisione che ha condannato, per tale titolo, al pagamento di una somma di £. 100.000.000 (D. P.);
- non congruità della quantificazione del danno all'immagine in relazione alla sentenza n. 4989/121/96 del 15.12.98 della Corte d'Appello di Milano che liquidava all'amministrazione finanziaria costituitasi parte civile il danno all'immagine in £. 20.000.000. (B. R.)

Conclusivamente gli appellanti hanno chiesto l'assoluzione e, in subordine, la riduzione dell'addebito.

5. L'altro appello, relativo ad analoga fattispecie concerne il militare della Guardia di Finanza P. A., condannato dal Tribunale di Milano, a seguito di rito abbreviato, alla pena di anni 2 e mesi 4 di reclusione per aver ricevuto, al fine di compiere atti contrari ai doveri d'ufficio, la somma di £. 50 milioni nel corso di una verifica fiscale operata nell'anno 1993, nei confronti della società "Hotel OMISSIS s.a.s.".

La Procura Regionale, con atto in data 25.6.1999, lo conveniva in giudizio individuando un danno patrimoniale all'erario per i seguenti profili:

- mancate entrate tributarie: sia in relazione all'importo della tangente percepita, sia con riferimento alla mancata tassazione dei fondi precostituiti per il pagamento della tangente stessa, per un importo complessivo pari a £.75.579.000.

- danno conseguente alla grave perdita di prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato-Amministrazione Finanziaria, quantificato in £. 60.000.000.

mancato rispetto sinallagmatico tra retribuzione percepita e prestazione effettuata, in violazione degli obblighi di servizio, danno quantificato in £. 289.594.

I primi giudici, hanno condannato il convenuto, per il solo danno all'immagine subito dalla amministrazione, al pagamento della somma di £. 100.000.000, pari al doppio della tangente, oltre interessi e spese di giudizio.

Al riguardo, i primi giudici, considerato tale evento come danno-conseguenza e quindi qualificatolo come patrimoniale, lo hanno individuato sul piano delle conseguenze finanziarie da esso derivabili in termini di possibili effetti emulativi da parte di altri dipendenti, dello storno di richieste di servizi e prestazioni dal pubblico al privato, dell'induzione all'evasione nei confronti dei contribuenti, dalla possibilità di alterazione delle regole che governano l'attività economica che dai riferiti comportamenti risulterebbe deviata nei suoi principi di concorrenzialità e trasparenza.

Così affermata l'esistenza del danno i primi giudici lo hanno ritenuto valutabile ai sensi dell'art. 1226 c.c., in relazione a criteri valutativi di carattere generale e di ispirazione equitativa.

Sotto il primo aspetto, e con riferimento al ripristino del bene leso, secondo la sentenza impugnata, si dovrebbe tener conto del costo di previsioni legislative, regolamentari e di misure organizzative, poste in essere per la lotta all'evasione, sotto il secondo aspetto, occorrerebbe aver riguardo al ruolo del soggetto nell'organizzazione amministrativa, alla sua eventuale posizione di "rappresentanza esterna", alla reiterazione della condotta e al carattere dell'ente ovvero alla sua capacità esponenziale, al suo ambito territoriale, agli interessi di cui ha cura e, sotto il profilo oggettivo, alla gravità dell'illecito, alle sue modalità di perpetrazione, all'arricchimento.

6. Avverso la indicata pronuncia ha interposto appello il P. con il patrocinio dell'avv. Adriano Pilia, deducendo in merito al danno all'immagine, similmente alla fattispecie precedente, la violazione dell'art. 112 c.p.c. per ultrapetizione, essendovi stata condanna per £. 100.000.000 mentre la richiesta attorea a tale titolo era di £. 60.000.000. Lo stesso ha poi censurato l'applicazione dell'art. 1226 c.c., sotto il profilo della mancata prova del danno. Al riguardo l'appellante ha rilevato la mancata risonanza sulla stampa locale della verifica fiscale di che trattasi e, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene leso, la mancata esibizione, da parte della Procura, delle ricevute di eventuali somme corrisposte a fronte di campagne pubblicitarie volte a riaffermare l'immagine della Guardia di Finanza, nonché l'omessa indicazione dei criteri oggettivi e dei parametri utilizzati ai fini della quantificazione del danno.

Conclusivamente ha chiesto la declaratoria della inammissibilità dell'azione, nel merito l'assoluzione e, in subordine, la riduzione dell'addebito. Il Procuratore Generale, nelle proprie conclusioni scritte, ha chiesto la conferma della sentenza impugnata.

7. In via prioritaria, la sezione ha affermato la propria giurisdizione sulle cause proposte alla sua cognizione, ritenendo consolidata la giurisprudenza in materia, e richiamandosi alle sentenze delle S.S.U.U. della Corte di Cassazione n.9746 del 17.11.94 e n. 612 del 1°9.99.

Ha poi ritenuto che la questione sulla esistenza del danno avesse una preminenza logico-cronologica su quella di prescrizione poiché la configurazione del danno stesso, in termini di danno-evento o di danno-conseguenza avrebbe diretta incidenza sulla data di decorrenza del termine prescrizione. (Cass. n. 3320 del 27.10.72).

Di qui l'analisi delle sentenze impugnate in relazione al quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento al fine di definire e motivare i quesiti di cui investire queste sezioni riunite.

Si osserva che entrambe le sentenze hanno condannato i convenuti per danno all'immagine, per un importo, in un caso, parametrato sulla misura della tangente percepita, nell'altro, determinato ai sensi dell'art. 1226 del c.p.c., secondo i criteri prima precisati. Tale essendo l'ambito del deciso in primo grado, almeno per la parte devoluta al giudice d'appello, il collegio individua una complessa problematica articolata in tre punti relativo il primo alla verifica della conoscibilità del danno all'immagine da parte del giudice contabile e dei suoi presupposti, il secondo a quello della sussistenza ontologica del danno stesso (profilo dell'an), ed il terzo concernente la sua quantificazione con relative prove e parametri di riferimento.

8. Sul primo punto si ricorda che la sentenza delle S.S.R.R. n.16/99/Q.M. ha precisato l'estraneità dalla propria pronuncia dei casi caratterizzati dall'assenza, nella fattispecie, di decisione del giudice penale. Peraltro, osserva il remittente, il problema, nella specie rilevante, non risultando per gli appellanti B. e A., una sentenza penale definitiva, non appare specificamente affrontato dalla giurisprudenza di questa Corte. Al contrario la Cassazione ha affermato un potere di accertamento del reato, agli indicati fini, del giudice civile, sia in caso di patteggiamento (Cass. n. 13425 del 9.10.2000), sia in caso di estinzione del reato stesso (Cass.n. 11038 del 10.11.97. n. 482 del 7.3.61, 3803 del 22.6.82, n. 6527/96, 1015/96) mentre altre minoritarie pronunce assumono la possibilità di accertamento, in via incidentale, del reato indipendentemente da qualsiasi pronuncia penale (Cass. 2367 del 3.3.2000).

Il remittente non condivide l'affermazione del potere di accertamento in via incidentale del reato, da parte del giudice non penale, sul rilievo dei principi di autonomia e di separatezza tra il processo penale e quello extrapenale, che attengono alla diversità delle fattispecie penalmente rilevanti e di quelle rilevanti dal punto di vista della giustizia contabile, ancorché contrassegnate da dolo. Ove si tratti invece di danno non patrimoniale, l'art. 2059 del c.c. e l'art. 185 del c.p. subordinano espressamente la risarcibilità dei fatti considerati alla esistenza del reato e quindi viene meno tale separatezza.

Un approccio completamente diverso, osserva il remittente, è però seguito da quelle pronunce di questo giudice contabile (Corte conti sez. Umbria n. 557/2000 del 18.10.2000, n. 98 dell'8.3.2001) secondo le quali il danno all'immagine va individuato al di fuori della nozione di danno morale, con conseguente svincolo dai presupposti di cui all'art. 2059 del c.c. e relativo inquadramento nell'art. 2043 quale "danno ingiusto ad uno dei diritti fondamentali della persona giuridica pubblica".

Al riguardo, il danno all'immagine viene riportato alla categoria concettuale del "danno esistenziale" inteso come danno diverso sia dal danno patrimoniale poiché si estende alle ripercussioni che il fatto illecito produce, non sul patrimonio, ma sulla possibilità di realizzarsi di cui ciascuno dispone, sia dal danno morale, perché non riguarda le pure sofferenze psichiche, bensì le limitazioni alla concreta attività del soggetto leso.

La dottrina che ritiene l'inapplicabilità dell'art. 2059 alle persone giuridiche in quanto "incapaci di soffrire," e, quindi, l'impossibilità per le stesse di far valere un'azione risarcitoria per danno morale (in senso conforme v. Cass. n. 7642 del 10.7.1991), ritiene che la categoria del danno esistenziale si rilevi particolarmente adatta al caso della lesione del prestigio di un ente pubblico, siccome incidente sulla esplicazione di attività a-reddituali attraverso le quali l'ente persegue il proprio scopo.

Ed è evidente come l'accoglimento di una siffatta prospettazione porti ad estendere notevolmente l'ambito della risarcibilità in sede contabile, siccome atta a ricomprendere nelle fattispecie relative anche i fatti illeciti non caratterizzati da dolo e comunque a superare il presupposto costituito dalla esistenza di un reato.

In merito il remittente ricostruisce l'evoluzione dottrina e giurisprudenziale delle nuove figure di danno tra cui quello all'immagine osserva come, a suo giudizio, va dato atto come l'art. 2059 ridetto, che disciplina "il danno non patrimoniale" non si riferisca soltanto ai danni provenienti da reato, ma anche ad altri fatti illeciti ove la risarcibilità sia prevista espressamente dalla legge. Tuttavia non appare agevole rinvenire la fonte normativa, in tema di risarcibilità di danni all'immagine, nella clausola generale contenuta nell'art. 2043, data la sua natura di norma in bianco, da integrarsi quindi con una disposizione che disciplini in positivo il diritto o interesse suscettibile di violazione, disposizione che non appare identificabile in quella di cui all'art. 10 del c.c., sia perché riferibile all'abuso dell'immagine e non alla lesione dell'immagine stessa, sia per la pacifica inerenza della clausola di salvaguardia della parte finale dell'articolo, solo ai danni patrimoniali.

Secondo la dottrina che fa riferimento al danno esistenziale, invece, il danno all'immagine di un ente pubblico è da ritenersi non già un danno non patrimoniale, da ricondursi alla disciplina di cui all'art. 2059 c.c., bensì un danno patrimoniale in senso ampio, da azionare in base a generali norme fondanti l'azione di responsabilità innanzi a questa Corte, che troverebbe la propria giustificazione sostanziale nei diritti di personalità dei gruppi organizzati secondo le linee tracciate dagli artt. 2 e 18 della Costituzione. Come tale, la descritta "juris figura" verrebbe a sottrarsi ai rigidi limiti imposti dall'art. 2059.

Il remittente, infine, osserva che le vertenze riunite sono caratterizzate dalla assenza di una sentenza penale definitiva e quindi ritiene di rimettere la questione alle Sezioni Riunite anche in assenza di sentenze che abbiano espressamente risolto in modo divergente il punto descritto, quale soluzione di massima "stricto sensu", la cui proposizione deve ritenersi ammessa anche dopo la normativa sul decentramento giurisdizionale, in relazione, da un lato, alla difficoltà di interpretazione presentate dal punto di diritto sottoposto all'esame, con il pericolo di indirizzi giurisprudenziali difformi, dall'altro, alla frequente ricorrenza delle fattispecie implicate (S.S.R.R. n. 16/95/Q.M.).

A queste considerazioni si riportano, tra i quesiti formulati, quelli sub

a) se il danno all'immagine sia azionabile in sede di giurisdizione contabile anche in mancanza di una sentenza penale definitiva, fuori dai casi di sentenza patteggiata o di estinzione del reato o della pena;

b) se tale tipo di danno rientri nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del codice civile o sia individuabile nella categoria concettuale del danno esistenziale;

e parzialmente quello sub

c) se l'an del danno all'immagine debba essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali o in quello del danno - conseguenza (patrimoniale riflesso);

9. Vi è poi il secondo profilo quello relativo alla quantificazione del danno, sul quale, osserva il remittente, la giurisprudenza non appare ispirata ad orientamenti univoci.

Infatti, statuito il carattere patrimoniale "indiretto" del danno azionabile davanti alla Corte dei conti, (S.S.R.R. n.16/99/Q.M.) l'indagine avrebbe dovuto essere ispirata alla ricerca della detta esistenza con riferimento al danno- conseguenza (in questo senso v. sez. I n. 69/2002), assumendo, la lesione dell'immagine dell'ente pubblico nella correlata prospettiva la qualità di mero presupposto naturalistico; senonchè così non è sempre stato, dato che spesso il detto elemento è stato rinvenuto nel clamor fori o comunque nella perdita di prestigio dell'istituzione colpita dell'evento lesivo (sez. I n. 16/2002, sez.III n. 279/2001, n. 274/2001) mentre altre volte tale danno è stato considerato in re ipsa ove l'ente colpito avesse esercitato attività economica (sez. II n. 195 del 18.6.90, sez. I n. 329 del 3.12.98).

Peraltro, se per l'indirizzo prevalente, si è richiesto, per la configurabilità del danno, che l'ente avesse sostenuto spese effettive per il ripristino del suo prestigio leso, (sez. I n. 170 del 12.6.2001, n. 272 del 21.9.2001, n. 282 del 2.10.2001, n. 305 del 19.10.2001, n. 63/2002, n.15 del 31.1.2001, n.77 del 23.3.2001, n. 289 del 28.6.2002, sez. II n. 125 del 10.4.200), in aderenza alle statuizioni della Corte regolatrice (Cass. S.U. n. 5668 del 25.6.97, n. 98 del 4.4.2000, n.744 del 25.10.99) in altri casi (v. sez. I n. 16./2002 cit.,) il danno è stato ravvisato, in caso di fatti corruttivi perpetrati da appartenenti al corpo della Guardia di Finanza, in perdite non correlate a spese finalizzate al ripristino della lesa immagine, quali quelle attinenti alla minore possibilità di acquisizione di entrate, indotta dalla provocata sfiducia dei cittadini in una regolare riscossione delle imposte e, nel caso di irregolare aggiudicazione di appalti, (sez. I n. 102/2002), nell'influenza delle irregolarità sulla formazione dei listini dei prezzi in relazione alla confluenza di prezzi "gonfiati".

Ciò che occorre stabilire, sia ai fini di determinare il momento di relativa insorgenza per la individuazione della decorrenza della prescrizione, sia allo scopo di presumerne il dato ontologico ai fini dell'attivazione dell'art. 1226 del c.c., sono i caratteri fisionomici della lesione risarcibile nel giudizio di responsabilità .

Che la cognizione di questa Corte sia limitata al danno patrimoniale non sembra messo in discussione, sotto il profilo teorico (v. sez. I n. 69/2002 e giurisprudenza della Cassazione e di questa Corte ivi richiamata). Senonchè alcune pronunce, soprattutto di primo grado, continuano, ai fini indicati, a far riferimento al clamor fori e quindi al danno non patrimoniale; e non appare chiaro se tale orientamento sia supportato dalla convinzione che l'an del danno-conseguenza sia un esito ineluttabile del danno-evento "lesione dell'immagine" oppure se invece si intenda tale lesione quale oggetto del risarcimento.

Sotto questo profilo deve essere osservato come la Suprema Corte (Cass.n.7642/91), ferma restando la non ricomprensibilità del danno all'immagine delle persone giuridiche nel danno morale, ha affermato l'inquadrabilità del danno stesso nel novero dei danni non patrimoniali di cui all'art. 2059 (risarcibili soltanto in esito alla commissione di un reato e ciò in relazione al rinvio all'art.185 del c.p. che costituirebbe la disposizione di legge fondante la risarcibilità).

Le stesse Sezioni Riunite, nella ricordata sentenza, pur aderendo alla teorica della patrimonialità, non hanno escluso (v. pag.19) la risarcibilità in sede di giurisdizione contabile, del danno non patrimoniale.

Peraltro l'identificazione ontologica del danno pubblico all'immagine appare collegata a quella inerente la compensabilità del danno stesso con le somme pagate a titolo di risarcimento in esito all'azione civile nel processo penale, attesa la non compensabilità di entità non omogenee (danno non patrimoniale in sede civile, danno patrimoniale - ove così si ritenga- in sede contabile).

Nella ipotesi di ritenuta rilevanza del danno non patrimoniale e anche ove si aderisca alla teorica del danno esistenziale, la scansione tra danno-evento e danno –conseguenza appare sfumata. Infatti, in questa ottica, le conseguenze dell'atto illecito vanno apprezzate indipendentemente da una loro pur possibile ripercussione sul patrimonio di chi le subisce. Tali conseguenze si levano di per sé, nella misura in cui costituiscono esito della lesione di un interesse giuridicamente protetto, indipendentemente dal danno patrimoniale in senso stretto, che, peraltro, nella prospettiva risarcitoria, può essere considerato in aggiunta al primo.

Anche sul punto in esame sembra utile, pertanto, provocare l'intervento delle Sezioni Riunite in vista di una necessaria uniformazione delle pronunce.

Attengono al problema della quantificazione del danno, delle prove necessarie ed al relativo onere i cinque quesiti dalla lettera d) alla lettera h)

d) se ai fini della relativa quantificazione debba farsi riferimento alle spese di ripristino del prestigio leso, sostenute o anche a quelle da sostenere e, in quest'ultimo caso, se la valutazione equitativa, ai sensi dell'art. 1226 del codice civile, debba essere basata su prove o indizi;

e) se invece possa essere fatto riferimento ad altre perdite assertivamente a carico dell'ente;

f) se la prova delle spese sostenute debba essere offerta dal requirente o possa essere accertata d'ufficio;

g) se gli indizi da cui dedurre l'importo delle spese da assumere possano essere accertati d'ufficio o all'inverso debbano essere indicati nella domanda giudiziale;

h) se la quantificazione del danno possa essere operata prescindendo dagli elementi indicati e, in particolare, trattandosi di illeciti commessi da appartenenti all'apparato finanziario, possa essere determinata in relazione alla minore acquisizione di entrate assertivamente collegabile con i comportamenti censurati, o alle spese promozionali inserite in bilancio, ovvero ancora al danno da disservizio;

10. Quanto al terzo profilo, ovvero della parametrizzazione, osserva il remittente che il danno è stato spesso quantificato, peraltro in contrasto con la sentenza n. 16/99/Q.M. delle Sezioni Riunite, nel caso di dazioni illecite, in un importo ragguagliato o comunque parametrato su quello delle tangenti percepite (sez. I n. 150 del 13.5.2002, n. 219 del 4.7.2002, n. 336/2002, 381 del 5.11.2002), criterio questo, peraltro anche diverso da quello individuato nell'ammontare delle spese per il ripristino del prestigio leso, secondo l'insegnamento del Supremo collegio contenuto nelle sentenze sopra richiamate. Si è comunque precisata (sez. I n. 16/2000 cit.) l'impossibilità di quantificazione secondo parametri non contenuti nella domanda del requirente.

Circa l'aspetto inerente alla quantificazione del danno, deve ricordare il collegio che, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, (Cass. n. 5352 dell'1.9.86, 6056 del 16.6.90, n. 2008 del 18.2.93), la valutazione in via equitativa del danno, ex art. 1226, non esonera il giudice dall'obbligo di indicare gli elementi che sorreggono tale liquidazione.

Sul punto in esame che si manifesterebbero (di avviso diverso il P.M.) le maggiori divergenze, facendosi da alcune pronunce riferimento alle spese di ripristino effettuate, altre comprendendo quelle da effettuare e ricorrendo altre ad elementi estranei agli elementi direttamente collegati al ripristino del prestigio leso.

Si inquadrano in questo ultimo orientamento le decisioni che fanno riferimento, in tema di illeciti commessi da dipendenti della Guardia di Finanza, al danno assertivamente provocato dai comportamenti considerati, valutabile in termini di acquisizione di minori entrate, dato che si correla ai comportamenti stessi, l'induzione, nella collettività, della convinzione della possibilità di aggirare la normativa fiscale mediante opportune dazioni.

Senonchè dando anche per ammessa una correlazione tra i descritti fenomeni nel senso indicato, occorrerebbe pur sempre l'indicazione di idonei parametri per ragguagliare le dimensioni del danno agli episodi considerati, dimensione che, a tal fine dovrebbe prima essere quantificata, se pure in via di massima, sul piano nazionale e poi calata nelle dimensioni di tempo e di luogo connotanti i fatti oggetto di esame.

Al riguardo non sembra che un parametro idoneo possa essere individuato nella misura della tangente percepita, sia perché tale dato non è correlabile con l'entità delle spese di ripristino, sia giacchè, anche in una ottica che prescindendo da tale entità, la lesione del prestigio di una istituzione coinvolta in fatti corruttivi appare tanto più grande quanto più esigua è la somma per la quale i relativi componenti sono venuti meno al loro dovere di fedeltà.

Peraltro anche l'utilizzazione del parametro ricavabile dall'elemento soggettivo non appare utilizzabile senza difficoltà, posto che l'entità delle spese di ripristino non appare correlabile con una valutazione che faccia applicazione analogica dell'art. 133 del c.p., mentre anche a voler identificare il danno in termini di pericolo di minori acquisizioni di entrate, non appare agevole la correlazione tra i dati di cui al detta norma ricordata ed il danno da risarcire.

Altri parametri sono stati individuati, in tema di illeciti commessi da appartenenti alla Guardia di Finanza, in "un'ampia quota delle spese promozionali iscritte nel bilancio della Guardia di Finanza negli anni successivi alla scoperta dei fatti", sia in "larga parte" delle spese correnti per emolumenti erogate ai relativi componenti implicati nei fatti (sentenza n. 16/2002, già citata).

Senonchè, quanto al primo punto, il danno, con specifico riferimento ai fatti esaminati, sembra dover essere quantificato mediante il ricorso ad ulteriori parametri secondo quanto innanzi detto, mentre la seconda proposizione sembra far riferimento, più che al danno all'immagine, al cosiddetto "danno da disservizio", ontologicamente diverso dal danno all'immagine.

Ove invece venisse accolta la figura del danno esistenziale è chiaro che le eventuali conseguenze patrimoniali negative potrebbero venire in rilievo, oltre che come danno indiretto da calcolarsi in aggiuntiva, anche come parametri di quantificazione dello stesso danno esistenziale.

Deve da ultimo esaminarsi la questione attinente alla possibilità della valutazione d'ufficio dei parametri di riferimento.

Tale possibilità è negata da parte della giurisprudenza della Corte (sez. I n. 16/2002) mentre in altre pronunce è stata ammessa un'attività istruttoria del giudice (ord. n.95/2002).

Ora se il primo rigoroso orientamento appare apprezzabile in termini di tutela dei diritti della difesa, esso appare tuttavia in contrasto con la giurisprudenza della cassazione in ragione del ritenuto valore omnicomprensivo della domanda di risarcimento (Cass. n. 1652 del 31.5.1971, n. 3287 del 29.11.73, n.6497 del 27.7.1987).

Secondo la già citata sentenza delle S.S.R.R. n. 16/97, il requirente dovrebbe fornire la prova o “un principio di prova” del danno, mentre la relativa quantificazione dovrebbe essere affidata al giudice.

Senonchè, in un'ottica patrimonialistica, la mancata indicazione del danno in senso economico si risolve nella mancata prova della sua esistenza.

Peraltro, andrebbe pure rimeditata l'affermazione, espressa peraltro a livello di obiter dictu nella decisione delle S.S.R.R. n.16/99/Q.M., circa la possibilità di valutare nel danno patrimoniale le spese future, finalizzate al ripristino del prestigio leso, stante il suo contrasto con il consolidato principio della certezza ed attualità del danno (v. sul punto tra le più recenti sez. II n.22 del 27.9.93, n. 25 del 27.2.95, n. 30 del 10.10.95, n. 94 del 2.7.97, sez. I n. 68 del 23.3.94, n. 91 del 24.5.94, sez. III n. 140 del 22.5.98, n. 57 del 29.3.99, S.S.R.R. n. 764 del 22.4.92, n. 12 del 29.1.97); e al riguardo non sembrerebbe decisivo il richiamo alla sentenza della cassazione S.U. n.12041/97, siccome decisione questa contenente statuizioni in punto di giurisdizione e perciò attinenti alla configurazione del danno in astratto e non in concreto.

Comunque, anche la mancata indicazione degli indizi da cui desumere le spese da assumere, non potrebbe che risolversi nella mancata prova del danno nella sua entità ontologica.

Stante pertanto i contrasti giurisprudenziali come sopra descritti, anche il punto di cui al presente paragrafo, nelle sue variegate articolazioni, va portato all'esame delle Sezioni Riunite ai fini del conseguimento di una pronuncia di massima. E ciò anche se, in punto di valutazione del danno in termini della misura della tangente percepita, le Sezioni Riunite si siano già espresse in senso negativo; e ciò, sia in relazione al mancato inserimento nel dispositivo della sentenza n.16/99/Q.M., di conforme indicazione, sia in relazione all'opportunità del riesame della questione in ragione della presenza di varie decisioni esprimenti un avviso diverso, costituendo contrasto in senso tecnico anche la difformità tra più sentenze di una sezione di appello, ed una di massima delle Sezioni Riunite(S.S.R.R. n. 3/2001/Q.M.).

Attengono al terzo aspetto, quello della parametrizzazione, i tre ultimi quesiti:

i) se la quantificazione nei primi due casi possa essere parametrata sull'importo delle tangenti riscosse e, in caso negativo, di quali parametri il giudice debba tener conto,

specificando quale valore, ai fini indicati, assumano fattori dedotti dagli elementi soggettivi della fattispecie o comunque tratti dall'applicazione analogica dell'art. 133 del codice penale;

j) quali parametri debbano essere impiegati una volta accolta la nozione di danno esistenziale o, comunque, per la valutazione del danno non patrimoniale;

k) se tutti i detti parametri debbano essere indicati dall'ufficio requirente nella domanda giudiziale o se debbano essere individuati d'ufficio dal giudice.

Si rimettono pertanto gli atti alle Sezioni Riunite perché vogliano emettere pronuncia di massima in ordine ai predetti punti.

12. Il Procuratore generale ha presentato memoria in data 14 febbraio di quest'anno: in esse si svolgono considerazioni sia di rito che di merito.

Tra le prime vi è l'obiezione d'inammissibilità di quasi tutti i quesiti dell'articolata questione proposta.

Un primo profilo di inammissibilità accomunerebbe i tre quesiti contrassegnati dalle lettere a, b, e c. avendo il giudice remittente, nel deferire la questione, affermato anche, preliminarmente sussistenza della propria giurisdizione avendo gli appellanti fondato il gravame anche sul motivo del difetto di giurisdizione in riferimento al rapporto di servizio

Tuttavia, rileva il P.M., il giudice deve pronunciarsi sull'intero difetto di giurisdizione e la decisione non può essere parziale.

Orbene, i tre quesiti di cui alle lettere a, b e c riguarderebbero tutti la sussistenza o meno della giurisdizione contabile sul danno all'immagine. Non si vede, allora, come sia possibile che il giudice di appello, da un lato, abbia già affermato la propria giurisdizione sulla causa e dall'altro, invece, ne dubiti tuttora, poiché chiede alle SS.RR. di stabilire se e quando il danno all'immagine sia azionabile in sede contabile, oppure se il medesimo costituisca o meno un danno a contenuto "patrimoniale" ammesso a cognizione della Corte dei conti.

Tale pronuncia può seriamente interferire, fino a pregiudicarli, con diritti e facoltà che altre precise norme riconoscono alle parti.

Da un lato, le parti in causa potrebbero ricorrere in via immediata per cassazione avverso la sentenza-ordinanza (ex art. 362 c.p.c. e 111 Cost.), dall'altro, potrebbero ritenersi costrette, o essere indotte, ad attendere la risoluzione della questione di massima ed i successivi, semmai diversi e conclusivi orientamenti decisionali che, all'esito della Q.M., in tema di giurisdizione riterrà di poter assumere il giudice del merito

Infine, ricorda il P.M. che le Sezioni Riunite (sentenze n. 26/99/Q.M. del 17 novembre 1999 e n. 7/2001/Q.M. del 2 novembre 2001) hanno precisato il carattere "non consultivo", delle pronunce su questioni di massima, il loro valore vincolante nel giudizio a quo, il ruolo ulteriore di indicazione ermeneutica a valenza generale e la loro natura pregiudiziale, sul piano logico-giuridico, alle statuizioni del giudice remittente, l'eventuale preclusiva esistenza di un giudicato sul punto sottoposto alle SS.RR.

Sarebbero perciò processualmente irrilevanti ed inammissibili, quanto meno per i quesiti di cui alle lettere a, b e c, le indicazioni interpretative che il rimettente chiede forniscano le SS.RR.

Inoltre, osserva parte pubblica, la risposta al quesito circa l'an del danno all'immagine (danno-evento oppure danno-conseguenza) servirebbe al giudice del merito anche per stabilire il dies a quo della prescrizione. Il quesito cioè sarebbe stato formulato esponendo soltanto alcune delle implicazioni giuridicamente rilevanti nel processo a quo, riservandosi il giudice di utilizzare poi liberamente la risposta delle SS.RR. anche ad altri fini non esplicitati nell'interrogativo da lui proposto.

13. Tutti i quesiti suscitano ulteriori perplessità sul piano dell'ammissibilità, dovendosi stabilire se essi siano tutti, effettivamente riferibili a "contrasti giurisprudenziali" ai sensi dell'art 4, comma 1, della legge 21.3.1963 n. 161

Essi poi sembrano andare ben oltre tale risoluzione in quanto l'atto di deferimento invoca soluzioni interpretative su una serie di questioni oggettivamente ancorate al merito di fattispecie ancora pendenti che peraltro non emergerebbe adeguatamente dall'atto stesso. Ciò mentre i quesiti dovrebbero in ogni caso, penetrare profondamente nella concretezza delle fattispecie cui andrebbero applicati i principi di diritto enucleati pena la loro incomprendibilità in relazione alle future successive fattispecie.

I quesiti formulati pongono, ad avviso del P.M., un'alternativa secca: o le SS.RR. devono limitarsi a fornire interpretazioni astratte e generali oppure dovrebbero poter enunciare un cosiddetto "principio di diritto del caso concreto" come quello che, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., rende la Corte di Cassazione. In questa seconda evenienza, però, le Sezioni Riunite inciderebbero "nel merito della causa, sostituendosi al giudice dell'appello e ad un compito che, allo stato a lui solo spetta. Le parti in causa cioè non possono, tramite ricorso a queste sezioni riunite, ottenere l'espressione di un "principio di diritto del caso concreto".

14. L'ordinanza di deferimento neppure appare idonea a provocare una decisione che divenga "vincolante" almeno nel giudizio a quo stante l'evidente sganciamento dei quesiti dalla "concretezza" del giudizio di merito ed il giudice remittente conserva integralmente a sé il potere di fare applicazione delle indicazioni interpretative di massima fornite dalle SS.RR.

Il deferimento potrebbe quindi alterare importanti regole giuridiche dell'ordinaria dialettica processuale, perché ben diversa è la posizione delle parti innanzi alle SS.RR. in sede di risoluzione di questioni di massima oppure innanzi al giudice dell'appello ed inoltre potrebbe indurre una dilazione superflua nei tempi di conclusione definitiva della causa di merito, tenuto conto, ad esempio, che un'eventuale soluzione interpretativa delle SS.RR. in punto di giurisdizione sarebbe suscettibile di ricorso per cassazione ad opera anche dello stesso P.M. Ciò in contrasto con i principi della "ragionevole durata" del processo ora tutelati dall'art. 111 Cost. e dalla legge 24 marzo 2001, n. 89.

15. L'inammissibilità, nei suoi molteplici profili, fin qui riassunti, non varrebbe solo per una parte del quesito contrassegnato dalla lettera d. Infatti esso si sdoppia in due parti: da un lato viene chiesto di chiarire se il quantum del danno comprenda unicamente spese già sostenute oppure anche quelle da sostenere; dall'altro, nel caso siano ritenute computabili anche le spese da sostenere, si chiede di chiarire su quale sostrato probatorio (prove o indizi) debba basarsi la valutazione equitativa ex art. 1226 c.c. Si dà atto che il primo interrogativo (spese "sostenute" o anche solo "da sostenere") corrisponde ad un tema che realmente risente di talune oscillazioni interpretative che peraltro, ad avviso della parte pubblica che opera una ricostruzione della giurisprudenza con riferimento sia alle pronunce della sezione remittente che a quelle delle altre sezioni d'appello, sarebbe in via di composizione. Ove venga ravvisato il contrasto, il P.M. chiede di tenere ferme le indicazioni già fornite dalla Corte di cassazione sia in tema regolazione della giurisdizione contabile, sia, più in generale, in tema di nozione giuridica del cd. "prestigio personale", tenendo inoltre conto degli elementi offerti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150, recante "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni". Della giurisprudenza sul tema compie un breve excursus.

16. Il Pubblico Ministero, ancora chiede di soffermare analiticamente l'attenzione sui contenuti delle undici domande, anche perché diventa indispensabile valutare se esse, così come formulate e proposte, siano tutte suscettibili di diventare altrettanti oggetti di "questione di massima, assegnata alla competenza risolutrice delle Sezioni Riunite non essendo ammessi meri quesiti a carattere consulenziale. In ogni caso parte pubblica fornisce, in sintesi, la sua posizione in merito a ciascuno dei proposti quesiti.

Ciò non senza premettere che essi vanno riassunti in tre interrogativi, con i quali si chiede alle Sezioni Riunite di stabilire se il danno all'immagine rientri o meno nella potestà cognitiva del giudice contabile; se esso sia distinguibile o meno dal danno "morale da reato" ex art. 2059 cc. (sofferenza psichica priva di qualsiasi risvolto patrimoniale, pacificamente non soggetta a cognizione contabile, perché riferibile esclusivamente a persone fisiche); se ed in qual modo esso rientri nel concetto di danno avente connotazioni "patrimoniali" (unico, invero, ad avviso almeno del P.M., ad essere oggetto di cognizione contabile), se siano praticabili accertamenti d'ufficio (per questa parte il P.M. non comprende se l'officiosità riguardi l'esistenza della lesione ovvero la quantificazione "equitativa ex art. 1226 mentre la distinzione dovrebbe essere determinante, a seconda che il danno sia ritenuto essere danno-evento" oppure "danno- conseguenza").

17. Sui singoli punti parte pubblica si esprime come appresso indicato:

quesito a) il danno all'immagine al pari di qualsiasi altro danno a contenuto patrimoniale, essendo concettualmente distinto dal danno morale da reato di cui all'art. 2059 del codice civile e stante la separatezza ed autonomia tra giudizi penali e contabili è azionabile innanzi la Corte dei conti a prescindere dall'esistenza di una sentenza penale, mentre, nel contempo, può risentire dei riflessi della efficacia extrapenale del giudicato nelle ipotesi ed entro i limiti espressamente 651 e dall'art. 662 c.p.p.;

quesiti b-c) il danno all'immagine è lesione "patrimoniale" nel senso che ha incidenza diretta sul patrimonio dell'ente pubblico danneggiato, comprensivo anche di diritti su beni immateriali (come il diritto alla reputazione o prestigio personale), suscettibili di diretta lesione, patrimonialmente valutabile. Identificare un danno ("patrimoniale" e non "morale") nel fatto illecito lesivo di un bene immateriale significa soltanto affermare che la prova della lesione (prova dell'esistenza del danno) è in re ipsa, non già che questa prova sia di per sé sufficiente a stabilire automaticamente il quantum risarcitorio. È sempre necessaria la prova ulteriore dell'entità del danno, ossia la dimostrazione che la lesione ha prodotto una "perdita" di tipo analogo a quello indicato dall'art. 1223 del codice civile, costituita dalla diminuzione o privazione di un valore personale (non patrimoniale), alla quale il risarcimento dovrà, se del caso per via equitativa, essere commisurato (v. Corte Cost. - sent. n. 372 del 1994);

quesiti d-e) Ai fini della quantificazione del danno all'immagine premesso che esso è "danno-evento", rilevano le spese di ripristino del prestigio leso o altre perdite specifiche concretamente dimostrate; senza tuttavia, limitare la pronuncia giudiziale alle sole spese di ripristino "sostenute", anche per evitare la commistione tra danno da lesione di bene immateriale (danno-evento) e danno patrimoniale concreto e indiretto (danno-conseguenza). Presupposto normativo indefettibile della valutazione equitativa ai sensi dell'art. 1226 del c.c è l'impossibilità o oggettiva difficoltà di prova sull'ammontare del danno. Il giudice è obbligato alla valutazione equitativa anche in totale assenza di prova sul quantum.

quesiti f – h) In tema di prove, valgono gli ordinari criteri di il riparto e, nel caso di valutazione equitativa ex art. 1226 cc.. Qualora venga acclarata l'esistenza di lesione certa (an debeatur) e residui la difficoltà (o l'impossibilità) di prova sul quantum (dunque persino nelle ipotesi di totale

assenza di prova sulla quantità fornita dall'attore) il giudice non può mai rifiutare la valutazione equitativa o lasciare priva di tutela giuridica la pretesa risarcitoria. La valutazione equitativa del giudice ha ad oggetto il "valore economico" del documento, mai la determinazione della esistenza (o meno) di quest'ultimo. Ritenere che l'assolvimento dell'onere probatorio incombente sull'attore debba avvenire mediante esperimento di prova specifica sul quantum (diretta o storica o documentale o anche solo indiziaria) vorrebbe dire, in sostanza, comprimere la tutela giurisdizionale degli interessi lesi azionati in causa, in misura tanto forte e spiccata da contrastare con principi e garanzie desumibili dall'art. 24 Cost. integrando la previsione di una prova impossibile. In ordine all'attività probatoria si deve ricordare che, rispetto al processo civile (ancorato al principio di disponibilità delle prove), il processo contabile ha un regime probatorio parzialmente diverso, potendosi integrare le prove addotte dalla parte attrice in ordine alla sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità.

Il giudice contabile conserva almeno il potere di disporre l'acquisizione di prove in aggiunta o ad integrazione di quelle versate agli atti del giudizio dal Procuratore agente e dalle parti (potere analogo a quello intestato a qualsiasi giudice civile), salvo il divieto di ricerca autonoma e piena delle fonti materiali di prova. Se sussiste ed è provata minore acquisizione di entrate collegabile con i comportamenti censurati, tale posta costituisce autonoma voce di danno patrimoniale diretto.

Il danno "da tangente" è autonoma voce di danno, connotata da presupposti concettuali diversi dal "danno all'immagine" infatti il primo, solitamente, si traduce in una specifica utilità (es. maggiorazione prezzo di un contratto; mancato, più alto ribasso di prezzi; ecc.) per il reo a danno dell'amministrazione.

quesiti i- k) Nulla impedisce alle parti in causa di argomentare o difendersi in ordine a parametri utilizzati o da utilizzare in sede di liquidazione equitativa, specifici al giudice; semmai fornendone. Ciò non toglie che l'individuazione e l'uso giudiziale dei parametri di quantificazione, essendo componente intrinseca della liquidazione equitativa, è compito indeclinabile del giudice, da effettuare alla stregua delle risultanze processuali ma sostanzialmente discrezionale, sorretto da motivazione ragionevole e, perciò, ordinariamente censurabile se del caso, in appello, attraverso specifici motivi.

18. All'odierna udienza pubblica il rappresentante del P.M. ha ulteriormente illustrato e sviluppato le argomentazioni dell'atto scritti confermandone le conclusioni in particolare in merito all'inammissibilità dei primi tre quesiti dell'articolata questione di massima.

Considerato in

DIRITTO

1. Il giudice remittente ha proposto una questione di massima, articolata nei seguenti quesiti:

- a) se il danno all'immagine sia azionabile in sede di giurisdizione contabile anche in mancanza di una sentenza penale definitiva, fuori dai casi di sentenza patteggiata o di estinzione del reato o della pena;
- b) se tale tipo di danno rientri nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del codice civile o sia individuabile nella categoria concettuale del danno esistenziale;
- c) se l'"an" del danno all'immagine debba essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali o in quello del danno - conseguenza (patrimoniale riflesso);

- d) se ai fini della relativa quantificazione debba farsi riferimento alle spese di ripristino del prestigio leso, sostenute o anche a quelle da sostenere e, in quest'ultimo caso, se la valutazione equitativa, ai sensi dell'art. 1226 del codice civile, debba essere basata su prove o indizi;
- e) se invece possa essere fatto riferimento ad altre perdite assertivamente a carico dell'ente;
- f) se la prova delle spese sostenute debba essere offerta dal requirente o possa essere accertata d'ufficio;
- g) se gli indizi da cui dedurre l'importo delle spese da assumere possano essere accertati d'ufficio o, all'inverso, debbano essere indicati nella domanda giudiziale;
- h) se la quantificazione del danno possa essere operata prescindendo dagli elementi indicati e, in particolare, trattandosi di illeciti commessi da appartenenti all'apparato finanziario, possa essere determinata in relazione alla minore acquisizione di entrate assertivamente collegabile con i comportamenti censurati, o alle spese promozionali inserite in bilancio, ovvero ancora al danno da disservizio;
- i) se la quantificazione nei primi due casi possa essere parametrata sull'importo delle tangenti riscosse e, in caso negativo, di quali parametri il giudice debba tener conto, specificando quale valore, ai fini indicati, assumano fattori dedotti dagli elementi soggettivi della fattispecie o comunque tratti dall'applicazione analogica dell'art. 133 del codice penale;
- j) quali parametri debbano essere impiegati una volta accolta la nozione di danno esistenziale o, comunque, per la valutazione del danno non patrimoniale;
- k) se tutti i detti parametri debbano essere indicati dall'ufficio requirente nella domanda giudiziale o se debbano essere individuati d'ufficio dal giudice.

2. Parte pubblica rileva che il giudice remittente, nel deferire la questione, ha preliminarmente affermato la sussistenza della propria giurisdizione, che gli appellanti avevano contestato in riferimento al rapporto di servizio e sostiene l'inammissibilità dei primi tre quesiti, che riguarderebbero tutti la sussistenza o meno della giurisdizione contabile sul danno all'immagine. Non si vede, allora, come sia possibile che il giudice di appello, da un lato, abbia già affermato la propria giurisdizione sulla causa e dall'altro, invece, ne dubiti tuttora, poiché chiede di stabilire se, e quando, il danno all'immagine sia azionabile in sede contabile, oppure se il medesimo costituisca o meno un danno a contenuto "patrimoniale" ammesso a cognizione della Corte dei conti. Sottolinea parte pubblica che la pronuncia chiesta finisce per condizionare e limitare i poteri processuali delle parti del giudizio a quo. Esse, infatti, da un lato potrebbero ricorrere in via immediata per cassazione avverso la sentenza-ordinanza (ex art. 362 c.p.c. e 111 Cost.), dall'altro, potrebbero attendere la risoluzione della questione di massima e gli ulteriori orientamenti del giudice del merito.

Il collegio condivide, in linea di principio, queste considerazioni che ritiene, tuttavia, applicabili solo al primo quesito concernente la conoscibilità del danno all'immagine in sede di giurisdizione contabile anche in mancanza di una sentenza penale definitiva. Il quesito sarebbe stato certamente rilevante per il giudizio di merito pendente innanzi al giudice remittente, poiché non risulta per gli appellanti B. e A., una sentenza penale definitiva. Nell'affermare tuttavia la propria giurisdizione il giudice a quo implicitamente ha dato egli stesso soluzione al quesito, con la conseguente irrilevanza per il giudizio in corso di un'eventuale diversa decisione. Infatti, nel rispetto della posizione

processuale delle parti, il punto della giurisdizione non può più essere rimesso in discussione dal medesimo giudice, essendo preordinato a formare, dopo il trascorrere dei termini di rito per gli eventuali ricorsi al giudice regolatore della giurisdizione, un giudicato interno.

E' pur vero che il remittente sembra aver affermato la propria giurisdizione in relazione al motivo d'appello di cui ha negato la fondatezza. Tale motivo concerneva il rapporto di servizio, argomento del tutto diverso da quello cui si riferisce il quesito sub a). Tuttavia non è ammissibile che un giudice, nel decidere sulla propria giurisdizione, renda una pronuncia limitata alla censura sollevata dalla parte. Infatti, essendo il difetto di giurisdizione rilevabile anche d'ufficio, la pronuncia definisce la questione anche in relazione al mancato esercizio del potere officioso. In caso contrario si dovrebbe ammettere che il giudice possa affermare la propria giurisdizione, rigettando il rilievo di una parte ma possa ancora, con successiva pronuncia, negarla, purché per un diverso aspetto, d'ufficio oppure su impulso di parte.

La paradossale conseguenza conforta il collegio nel dichiarare inammissibile il primo quesito.

3. Lo stesso non può dirsi per i due quesiti sub b) e c), nei quali il remittente, diversamente da quanto sostenuto dalla parte pubblica, non dubita dell'esistenza della propria giurisdizione ma si pone un duplice problema definitorio che ha certamente conseguenze sulla pronuncia nel merito nel giudizio da cui proviene.

Infatti chiedere, come nel primo dei due quesiti in discorso, se il danno all'immagine rientri nell'ambito di applicabilità dell'art.2059 del codice civile significa domandarsi se si ritengano, ed in che termini, ancora valide ed attuali una dottrina ed ad una giurisprudenza ormai minoritarie, che pure hanno sostenuto tale tesi oppure si opti per la configurazione che sembra preferire il giudice remittente e che riconduce la fattispecie di danno in questione alla categoria concettuale del danno esistenziale.

Il quesito successivo si preoccupa dell'esatta definizione del danno all'immagine subito dalla persona giuridica pubblica nell'ambito della complessa problematica del danno civile ed in particolare di definire se essa debba essere individuata nell'ambito dei danni non patrimoniali o in quello del danno - conseguenza.

Nessuno dei due quesiti pone, tuttavia, in dubbio la giurisdizione di questa Corte in tema di danno all'immagine. Pertanto i predetti quesiti vanno dichiarati ammissibili ed il collegio può, quindi, pronunciarsi su di essi.

4. Occorre perciò decidere, in primo luogo, se il danno all'immagine sia inquadrabile nell'ambito dell'art. 2059 c.c.

Questa norma, pur innovativa rispetto al codice del 1865, ma che limita la risarcibilità dei danni non patrimoniali ai soli casi previsti dalla legge costituisce un'occasione mancata dal legislatore del 1942.

La previsione normativa dei casi di risarcibilità per lungo tempo, in disparte le previsioni di dettaglio dell'art. 89 c.p.c. e dell'art. 598 c.p., si è essenzialmente limitata a quella degli artt. 185 e 187 c.p. relativa al risarcimento del danno non patrimoniale derivante dal reato, danno definito come danno morale. La limitazione della previsione normativa appare quanto meno discutibile. Una congrua utilizzazione del risarcimento di danni siffatti da parte della giurisprudenza servirebbe ad affermare nell'ordinamento la possibilità di tutela dei diversi aspetti della personalità, anche con

funzionalizzazione delle situazioni patrimoniali alla reintegrazione di valori tipicamente reddituali o comunque immateriali.

Non vale a spostare i termini della questione l'accrescersi, negli ultimi anni, dei casi in cui il danno morale o non patrimoniale è espressamente risarcibile, (e cioè l'art. 2 della legge 117/88 in materia di responsabilità dei magistrati per il danno non patrimoniale derivante dalla privazione della libertà personale, l'art. 29, 9° c., legge 675/96, relativo alla violazione delle regole sul trattamento dei dati personali, l'azione civile contro la discriminazione di cui all'art. 42, legge. 40/92, ora assorbito nell'art. 43 d.lgs. 25.7.98, n. 286), anche perché tali casi, per il loro palese carattere di eccezionalità, non consentono un'interpretazione estensiva ed, a maggior ragione, escludono ogni applicazione analogica.

Rimane, quindi, una vasta area di danni non patrimoniali esclusi dalla risarcibilità in base alla norma appena descritta, esclusione che ha portato ad ipotizzare l'incostituzionalità della norma richiamata. Infatti danno morale e danno non patrimoniale rappresentano fenomeni distinti, in quanto il primo concerne il danno subito dall'individuo nella sua sfera psichica, mentre il danno non patrimoniale ricomprende tutto ciò che rappresenta un danno alla sfera giuridica dell'individuo, pur non traducendosi immediatamente in una perdita di carattere patrimoniale.

L'art. 2059 c.c. sembra tenere conto di tale diversità, essendo rubricato sotto il titolo di "danno non patrimoniale" ma, ancora nello scorso decennio, la giurisprudenza confondeva le due figure. La Corte suprema in particolare, affermava testualmente: "Anche le persone giuridiche possono subire (e conseguentemente agire per il ristoro di) un danno non patrimoniale (c.d. morale)..." (Cass. civ., 10 luglio 1991, n. 7642) ed ancora: "Con riguardo al reato di diffamazione, quale fatto idoneo a pregiudicare l'immagine e la credibilità anche di persona giuridica, come uno stato, è configurabile, a carico dell'autore, anche la responsabilità risarcitoria per danno cosiddetto morale, considerato che il verificarsi di conseguenze dannose non patrimoniali è ravvisabile pure nei confronti delle persone suddette" (Cass. civ., sez. I, 5 dicembre 1992, n. 12951).

Di tale sovrapposizione è possibile trovare eco in numerose pronunce di questo giudice contabile.

5. Solo di recente la Suprema Corte ha definito la differenza affermando che "Danno non patrimoniale e danno morale sono nozioni distinte: il primo comprende ogni conseguenza pregiudizievole di un illecito che, non prestandosi ad una valutazione monetaria di mercato, non possa essere oggetto di risarcimento sibbene di riparazione, mentre il secondo consiste nella cosiddetta "pecunia doloris" (Cass. civ., 3 marzo 2000, n. 2367).

Il giudice delle leggi, investito della questione di costituzionalità dell'art. 2059 c.c., ha precisato che rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario adottare trattamenti differenziati in relazione alle diverse conseguenze del fatto costituente reato e del fatto dannoso integrante esclusivamente illecito civile e che il riconoscimento, in un determinato ramo dell'ordinamento, di un diritto subiettivo non esclude che siano posti limiti alla sua tutela risarcitoria. Puntualizzava però che la discrezionalità del legislatore ordinario nel fissare la tutela doveva cedere innanzi a "situazioni soggettive costituzionalmente garantite", tra cui la violazione del diritto alla salute. Osserva poi che il collegamento dell'art. 2043 c.c. con l'art. 32 consente, alla luce dell'interpretazione estensiva affermata nella evoluzione dello stesso diritto vivente, di risarcire, oltre ai danni in senso stretto patrimoniali, anche tutti quelli che, almeno potenzialmente, ostacolano le attività realizzatrici della persona umana e quindi anche, autonomamente e senza alcun ipotizzabile limite, il "danno biologico" inteso appunto come danno non patrimoniale. Solo la possibilità di tutelare aliunde le altre fattispecie faceva ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2059 cit., - in riferimento agli artt. 2, 3, comma primo, 24, comma primo, e 32, comma primo, Cost. - in

quanto limitava la risarcibilità del danno non patrimoniale derivante dalla lesione di un diritto costituzionale tutelato (nel caso di specie, il diritto alla salute contemplato dall'art. 32 Cost.) solo se conseguente ad un reato. Pertanto, in presenza di un reato il risarcimento dei danni non patrimoniali, in relazione all'art. 185 c.p., deve essere commisurato non semplicemente al *pretium doloris*, ma anche alle conseguenze in termini di perdita di qualità personali. (sentenza n. 184 del 1986).

Il giudice delle leggi si preoccupava anche di precisare che l'inclusione del danno alla salute nella categoria considerata dall'art. 2059 c.c. non significa identificazione col danno morale soggettivo, ma soltanto riconducibilità delle due figure, quali specie diverse, al genere del danno non patrimoniale. Non essendo, tuttavia, il risarcimento del danno morale assistito dalla garanzia dell'art. 32 Cost., esso può essere discrezionalmente limitato dal legislatore solo alle ipotesi dell'art. 185 c.p., cui rinvia sotto questo aspetto l'art. 2059 (sentenza n. 37 del 1994 ed ordinanza n. 293 d.l.1996).

6. La consapevolezza della differenza e quindi dell'esistenza di una serie di danni non direttamente riconducibili alla categoria del danno patrimoniale e non tutelati dalla previsione dell'art. 2059 c.c. e la necessità di superare la ristrettezza della tutela del danno non patrimoniale, sottoposta a quelle che sono state definite le "forche caudine" dell'ultima disposizione del quarto libro del c.c. portavano ad estendere l'area della patrimonialità alla valutabilità economica di tutte le potenzialità della integrità psicofisica ed a postulare un *tertium genus* di danno che tende a sottrarsi all'alternativa danno patrimoniale - non patrimoniale, per aspirare ad essere esso autonomamente un danno risarcibile. Tale nuovo genus, da un lato corrispondeva all'esigenza di tutelare le fattispecie dannose areddituali e, dall'altro, consentiva di non affermare l'incostituzionalità dell'art. 2059 cit., nel presupposto della sua eccezionalità e della sua applicabilità anche a fattispecie di danni semplicemente non patrimoniali, purché derivanti anch'esse da reato.

Su tale base, non v'è dubbio che il danno biologico debba essere amministrato secondo i criteri di cui all'art. 2043 c.c. e delle altre norme sull'illecito come emerge da numerose pronunce della Corte di cassazione, tra le quali quelle del 10 marzo 1992 n. 2849, del 27 giugno 1990 n. 6536 e del 23 giugno 1990 n. 6366.

Occorre, a questo proposito, richiamare una giurisprudenza recente della Corte suprema che sconta, significativamente aderendovi, l'evoluzione della nozione di danno biologico verso quella più ampia di danno esistenziale, di cui si darà conto tra breve. La Cassazione, nella sentenza n. 9009 del 2001, richiedendo la dimostrazione di un pregiudizio e di un turbamento ulteriore e diverso dal danno morale al fine di ritenere risarcibile il danno esistenziale, si è data carico di rispondere alla preoccupazione di parte della dottrina secondo la quale ammettere, accanto al danno morale, la autonoma risarcibilità anche di quello esistenziale, determina necessariamente una (quanto meno parziale) duplicazione risarcitoria, liquidando due volte la pecunia doloris per le medesime privazioni.

Elementi necessari e sufficienti sono, alla luce di tale pronuncia, solo l'ingiustizia del danno e la lesione di una posizione costituzionalmente garantita, eventualmente diversa dall'art. 32 in tema di tutela della salute.

7. Venendo ora all'affermarsi del danno esistenziale deve considerarsi che se si tutela esplicitamente il bene della salute individuale e collettiva (art. 32 cost.), non si vede perché momenti "areddituali" d'altra natura: la famiglia, il lavoro, la libertà di espressione, la maternità, la scuola, il buon andamento dell'amministrazione pubblica e così via, che risultano ugualmente dotati di adeguata copertura costituzionale, non debbano essere anch'essi risarciti, secondo questo modello, ove lesi. Diversamente opinando, palese sarebbe la disparità di trattamento per due

posizioni ugualmente garantite e le eccezioni di anticostituzionalità viste per il danno alla salute riviverebbero con riferimento al danno da lesione alla identità personale.

Negli ultimi anni la giurisprudenza (Cass. S.U. n. 500 del 1999) ha ritenuto risarcibili danni diversi dalla ingiusta lesione della salute, esaminando tipologie di pregiudizio che, pur non classificate, scaturivano dalla lesione di diritti costituzionalmente garantiti. La rilettura costituzionale del requisito dell'ingiustizia del danno di cui all'art. 2043 c.c., con il superamento del presupposto del danno arrecato *contra ius* (e conseguente tutela delle posizioni diverse dal diritto soggettivo), ha obbligato la giurisprudenza e la dottrina a rinvenire nuove figure di danno per colmare le lacune proprie del sistema risarcitorio tradizionale.

L'attuale orientamento della giurisprudenza richiede, in sostanza, quale requisito minimo, l'esistenza di un collegamento tra il nuovo concetto di ingiustizia del danno e la violazione di posizioni soggettive costituzionalmente protette. Una siffatta impostazione consente di superare il limite alla risarcibilità del danno, sino ad oggi rappresentato dalla combinazione tra l'art. 2043 c.c. e (il solo) art. 32 della Costituzione.

Ed è proprio in questo contesto che si inserisce la categoria del c.d. danno esistenziale: esso è stato definito come la forzata rinuncia allo svolgimento di attività non remunerative, fonte di compiacimento o benessere per il danneggiato, perdita non causata da una compromissione dell'integrità psicofisica.

In astratto tale danno si differenzia agevolmente dalle tre categorie tradizionali di danno che la Consulta ha delineato: il danno biologico costituisce un peggioramento della qualità della vita del danneggiato, peggioramento dipendente da una lesione fisica o psichica. Il danno morale costituisce una mera sofferenza morale, una prostrazione dell'animo, un abbattimento dello spirito. Il danno patrimoniale, infine, costituisce una *deminutio patrimonii*.

Pertanto, il danno esistenziale si differenzia dalle categorie tradizionali di danno in quanto, rispetto al danno biologico, sussiste indipendentemente da una lesione fisica o psichica; rispetto al morale, non consiste in una sofferenza (la quale può rappresentare una ulteriore conseguenza, ma non si identifica con esso), ma nella rinuncia ad un'attività concreta. Diversamente dal danno patrimoniale prescinde da una riduzione della capacità reddituale.

Ben presto ci si è accorti che sussistono atti illeciti che non integrano gli estremi di alcun reato, non incidono né sulla salute, né sul patrimonio della vittima, ma precludono lo svolgimento di attività non remunerative, sino ad allora abituali, le quali costituivano fonte di gratificazione soggettiva per il danneggiato.

In sintesi allora il danno morale è essenzialmente un "sentire", il danno esistenziale è piuttosto un "fare" (cioè un non poter più fare, un dover agire altrimenti). L'uno attiene per sua natura al "dentro", alla sfera dell'emotività; l'altro concerne il "fuori", il tempo e lo spazio della vittima.

Il danno esistenziale viene dunque configurato come un pregiudizio areddituale (prescinde dal reddito del danneggiato), non patrimoniale (in quanto non ha ad oggetto la lesione di beni od interessi patrimoniali), tendenzialmente omnicomprendente, in quanto qualsiasi privazione, qualsiasi lesione di attività esistenziali del danneggiato può dar luogo a risarcimento.

8. La risarcibilità del danno esistenziale viene fondata sul disposto dell'art. 2043 c.c., secondo il sillogismo secondo cui, premesso che lo svolgimento di attività non remunerative costituisce un interesse dell'individuo tutelato dall'ordinamento, ne consegue che la lesione della possibilità di

svolgere tali attività rappresenta un danno ingiusto ex art. 2043 c.c. e l'ingiustizia del danno ne determina necessariamente la risarcibilità.

Per quanto riguarda "l'oggetto", quindi, superate le teorie che facevano riferimento solo ai casi di violazione di un diritto soggettivo, sembra opportuno orientarsi, in maniera più ampia, verso gli interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico", sicché l'atto non giustificato che, violando un interesse siffatto, arreca ad altri un danno, costituisce un atto illecito e obbliga l'autore dell'atto al risarcimento del danno. Ovviamente, a questo punto si pone il problema se il diritto all'identità personale sia o meno un interesse meritevole di tutela. Il fondamento positivo del diritto, come ampiamente dimostrato, porta sicuramente ad una risposta affermativa.

9. Rimane da dar conto, come accennato, dell'evoluzione della nozione di danno biologico verso quella, più ampia ed omnicomprensiva del danno esistenziale.

Una prima impostazione ritiene risarcibili, a titolo di danno esistenziale, tutti quei pregiudizi provocati da lesioni di diritti costituzionalmente protetti (o qualificati, come danno biologico, attraverso una lettura estensiva della categoria del danno alla salute) ai sensi dell'art. 2043 c.c. Ciò non implica un'estensione del concetto di danno biologico che viene invece inserito nella sua specificità, nell'ambito di una categoria più ampia: il danno esistenziale appunto. In questa ottica, permane la tradizionale tripartizione del sistema risarcitorio (danno patrimoniale, morale e biologico), ma la terza voce viene sostituita da quella del danno esistenziale. Pertanto, le tre categorie saranno rappresentate dal danno patrimoniale, dal danno morale e dal danno esistenziale. All'interno di quest'ultima, saranno individuabili le sottocategorie del danno biologico di natura psichico-fisica, (come delineato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 372/94) da un lato e le altre ipotesi risarcitorie diverse dalla tutela del diritto alla salute di cui si detto prima.

Il danno biologico, nell'impostazione che il collegio condivide, altro non è quindi se non un danno esistenziale; cioè un sotto-tipo di quest'ultimo.

Dalle considerazioni che precedono si può affermare che il danno all'immagine non rientra nella ristretta previsione di cui all'art. 2059 c.c. ma nella più generale figura del danno esistenziale.

10. Rimane ora da chiarire come il danno all'immagine della persona giuridica pubblica si inserisca nel contesto fin qui delineato.

L'elemento oggettivo della responsabilità amministrativa ha subito profonda e travagliata evoluzione in giurisprudenza ed in dottrina anche perché manca nel sistema una sua puntuale definizione.

Appare ormai superata, alla luce delle innovazioni della legge n. 20 del 1994, quella giurisprudenza contabile che, applicando parametri esclusivamente civilistici, affermava la natura patrimoniale e contrattuale della responsabilità amministrativa ed in essa individuava l'ambito esclusivo della giurisdizione contabile. Corollario di quest'assunto era la rimessione alla giurisdizione del giudice ordinario delle fattispecie concernenti i danni non patrimoniali, pur dopo averne affermata la risarcibilità a favore della p.a. (Cfr. S.S.R.R. n. 91 del 1987)

Il concepire in termini di esclusiva patrimonialità la responsabilità amministrativa impediva poi di tener conto dell'evoluzione che, nell'ambito stesso del diritto privato, aveva portato ad una depatrimonializzazione della responsabilità. Di tale evoluzione era prova la individuazione prima del danno biologico e poi di quello esistenziale risarcibili indipendentemente dalla perdita di capacità produttiva del danneggiato.

Emerge, però, dall'intervenuta evoluzione del quadro normativo di riferimento ormai ampiamente nota, una configurazione della responsabilità amministrativa nella quale trova collocazione anche la tutela di interessi ulteriori rispetto a quelli della semplice integrità patrimoniale ma ugualmente fondamentali in una società moderna, tesa all'efficienza dei propri apparati pubblici, ed espressi dai principi costituzionali dell'art. 97, 1° e 2° comma, recepiti nella nuova disciplina dell'agire amministrativo (art. 1, 1° comma legge n. 241 del 1990).

Come si è visto, già l'evoluzione della nozione e della funzione della responsabilità di diritto comune si è incentrata su di una nuova lettura della fondamentale norma dell'art. 2043 c.c., più attenta alle esigenze di tutela della collettività, anche per quei casi ingiusti in sé, indipendentemente cioè da una lesione patrimoniale subita dal privato. Si finisce così da un lato per sottolineare un profilo sanzionatorio della responsabilità che nell'ordinamento civile la condanna al risarcimento assume, e dall'altro per attenuare nella medesima responsabilità il collegamento esclusivo con la redditualità, attraverso una sua più ampia concezione che vi comprende il complesso di beni e valori di diretta pertinenza del soggetto.

Queste evoluzioni portano ad una più appropriata configurazione della responsabilità amministrativa in cui, oltre alla tradizionale funzione recuperatoria e restauratrice del patrimonio pubblico, occorre tener conto della tutela di quei sostanziali interessi della collettività che sono di generale rilevanza.

11. La lesione di questi interessi trova il positivo, giuridico fondamento nella generale previsione dell'art. 82 del r.d. n. 2440 del 1923, dell'art. 52 del r.d. n. 1214 del 1934, dell'art. 18 del d.p.r. n. 3 del 1957 e delle norme ad esse successive, di integrazione e modifica, che limitandosi a sanzionare l'obbligo di rispondere del danno cagionato alle pubbliche amministrazioni nell'esercizio delle loro funzioni, senza tuttavia individuare i beni giuridici protetti, possono considerarsi norme in bianco o clausole generali che si completano con ogni altra norma che, attribuendo protezione e quindi assumendo tra le finalità perseguite dallo Stato un determinato interesse di carattere generale, conferisce a questo natura di bene giuridico, riferendolo al contempo alle amministrazioni stesse.

Le norme citate finiscono, cioè, per assumere, nell'ordinamento contabile, funzione integratrice della generale valenza dell'art. 2043 c.c. più sopra illustrata e condivisa dal collegio. Emerge quindi che anche il danno erariale risarcibile va definito, in questa prospettiva, in rapporto alla specifica norma di protezione.

Perfettamente applicabile alla tutela dell'immagine delle pubbliche amministrazioni si rivela, cioè, il modello risarcitorio del danno esistenziale per le fattispecie diverse dalla lesione del diritto alla salute e quindi dell'art. 32 della Costituzione che tale diritto tutela.

Infatti, applicando al caso di specie la generale considerazione già prima fatta, se viene difeso il bene della salute individuale e collettiva non si vede perché, non dovrebbero essere risarciti, secondo questo modello, ove lesi, momenti "areddituali" d'altra natura: la famiglia, il lavoro, la libertà di espressione, la maternità, la scuola, il buon andamento dell'amministrazione pubblica e così via, che risultino ugualmente dotati di adeguata copertura costituzionale.

12. Tra questa fattispecie rientra certo il diritto alla propria immagine vale a dire alla tutela della propria identità personale, del proprio buon nome, della propria reputazione e credibilità in sé considerate.

Si tratta di diritto e tutela che l'ordinamento accorda in primo luogo alle persone fisiche. Da esse non distingue le persone giuridiche, ugualmente soggetti dell'ordinamento, che trovano nella tutela accordata esclusivamente le limitazioni derivanti dall'assenza di fisicità. Non sarà, ad esempio, loro applicabile la tutela del nome per ragioni familiari di cui all'art. 8 c.c.

Nel contesto delle persone giuridiche, la tutela di quelle pubbliche e, quindi, delle pubbliche amministrazioni discende, con particolare evidenza, dal dettato costituzionale.

Oltre che nella generale previsione dell'art. 2 della Costituzione, relativa alla tutela delle formazioni sociali, assume rilievo, come si è anticipato, il dettato dell'art. 97, primo e secondo comma.

Il 1° comma di quest'articolo fissa per l'agire amministrativo parametri di imparzialità e buon andamento ed il legislatore ordinario su tale base, all'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, ha ulteriormente individuato parametri di trasparenza, economicità e produttività. E' indubbio che questi criteri costituiscano il riconoscimento di interessi collettivi di grande rilievo sociale, che si aggiungono e si intrecciano con quelli alla corretta gestione delle risorse pubbliche, di cui abbiamo già parlato.

Non privo di effetti, ad integrazione della copertura costituzionale del diritto delle pubbliche amministrazioni alla tutela della propria immagine ed identità personale è anche il secondo comma dell'articolo in discorso, relativo alla determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità proprie dei funzionari. E' evidente cioè, nell'ambito del rispetto dell'immagine ed identità personale, l'interesse costituzionalmente garantito che le competenze individuate vengano rispettate, le funzioni assegnate vengano esercitate, le responsabilità proprie dei funzionari vengano attivate. Ogni azione del pubblico dipendente che leda tali interessi si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile né responsabilizzata.

Ne discende il diritto delle amministrazioni pubbliche ad organizzarsi ed agire secondo i predetti criteri che costituiscono gli elementi caratterizzanti della propria immagine e della propria identità. Il diritto di realizzarsi e di operare in modo efficace, efficiente, imparziale e trasparente nei confronti dei propri dipendenti e dei propri amministrati è così un diritto costituzionalmente garantito dall'art. 97. Esso è rafforzato dalla tutela accordata dagli articoli 7 e 10 c.c. al nome ed all'immagine della persona, norme ritenute applicabili anche alle persone giuridiche.

In tali ipotesi il danno non potrà che consistere nella mancata realizzazione della specifica finalità perseguita dalla norma di tutela e quindi coincidere con la violazione della stessa.

13. La violazione di questo diritto all'immagine, intesa come diritto al conseguimento, al mantenimento ed al riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica, è economicamente valutabile. Essa infatti 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 distorsivi che sull'organizzazione della pubblica amministrazione si riflettono in termini di minor credibilità e prestigio e di diminuzione di potenzialità operativa.

Rimane, quindi, definitivamente chiarito, che il danno all'immagine di una pubblica amministrazione, inteso come sopra, non rientra nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del codice civile ma è una delle fattispecie del danno esistenziale.

14. Il collegio può quindi passare alla soluzione del quesito successivo, se cioè “l’an del danno all’immagine debba essere individuato nell’ambito dei danni non patrimoniali o in quello del danno – conseguenza”.

Va, preliminarmente, disattesa la questione di inammissibilità sollevata dalla parte pubblica, secondo la quale la risposta servirebbe al giudice del merito anche per stabilire il dies a quo della prescrizione. Il quesito, cioè, sarebbe stato formulato esponendo soltanto alcune delle implicazioni giuridicamente rilevanti nel processo a quo, riservandosi il giudice di utilizzare poi liberamente la risposta anche ad altri fini non esplicitati nell’interrogativo.

Il collegio non condivide la censura in quanto il giudice remittente al punto 5.2 dell’ordinanza di rimessione ha chiaramente indicato le implicazioni relative alla prescrizione.

La differenza fra l’ipotesi di danno – evento e quello di danno – conseguenza rileva essenzialmente sul piano probatorio al quale sono dedicati i quesiti successivi.

Infatti nel caso di danno evento, le conseguenze esistenziali negative finiscono per coincidere con la lesione “in sé” di quel bene giuridico; il torto è un’entità ravvisabile in re ipsa. Nel danno conseguenza, invece, esso comprende anche tali conseguenze negative, rispetto alle quali l’evento-lesione rileverà solo quale presupposto.

La concezione del danno evento evita il pericolo che il torto, riconosciuto in astratto, sia vanificato in concreto ogniquale volta l’offeso si trovi in difficoltà nella dimostrazione delle potenzialità ed identità personali che sono state, caso per caso, compromesse. Una tutela risarcitoria sarà infatti possibile per il semplice fatto che una determinata prerogativa risulti danneggiata, restando in discussione soltanto gli aspetti relativi alla quantificazione del danno, rimessi al giudice che deciderà secondo parametri anche discrezionali.

I fautori del danno come conseguenza sostengono che invece tale impostazione, escludendo qualsiasi possibilità di automatismo, diminuisce il pericolo di risarcimenti eccessivi e immotivati.

Se da un lato si adduce in contrario il ricordato pericolo di estrema difficoltà probatoria, dall’altro si controeplifica che almeno “entro lo zoccolo duro del danno esistenziale”, l’attore beneficerebbe delle varie presunzioni circa le attività compromesse richiamandosi al parametro dell’id quod plerumque accidit, mentre rimarrebbe sempre al convenuto la possibilità di provare che le presunte evenienze negative allegate dall’attore, in concreto, non si sono e non si sarebbero mai verificate.

La soluzione della questione è, in buona parte, condizionata dalla configurazione che si attribuisce al danno esistenziale.

In realtà, tale configurazione rimane comunque condizionata dalla necessità di superare l’impasse dell’art. 2059 c.c. e di utilizzare la generale previsione dell’art. 2043 per la copertura, per tale via, di ipotesi di danni non patrimoniali individuate dalla dottrina e dalla giurisprudenza ed entrate ormai a far parte del diritto vivente. La qualificazione non patrimoniale rimane, quindi, prevalente e non può non orientare la soluzione del quesito nel senso della sufficienza del danno come evento.

In tal senso è, del resto, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, cui si deve il merito di aver aperto la via, con la ricordata sentenza n. 184 del 1987 a queste nuove figure risarcitorie e di aver ulteriormente precisato la fattispecie con la successiva sentenza n. 372 del 1994.

Osserva, infatti, la prima di tali pronunce, che la lesione del bene - giuridico salute è l'intrinseca antigiuridicità obiettiva del danno biologico ed appartiene quindi ad una dimensione valutativa distinta da quella naturalistica e si concretizza, nel momento stesso in cui si realizza, completamente, il fatto costitutivo dell'illecito; e non va provato che la menomazione bio-psichica del soggetto offeso in concreto abbia impedito le manifestazioni, le attività extralavorative non retribuite, ordinarie che, accanto alle attività lavorative retribuite, esprimono, realizzandola, la salute in senso fisio-psichico.

La pronuncia n. 372 del 1994 chiarisce che qualificare come "presunto" tale danno, identificandolo col fatto illecito lesivo della salute, vuol dire che la prova della lesione è in re ipsa ed è prova dell'esistenza del danno non già che questa prova sia sufficiente ai fini del risarcimento. E' sempre necessaria, quindi, la prova ulteriore dell'entità del danno, ossia la dimostrazione che la lesione ha prodotto una perdita di tipo analogo a quello indicato dall'art. 1223 c.c., costituita dalla diminuzione o privazione di un valore personale (non patrimoniale), alla quale il risarcimento deve essere (equitativamente) commisurato.

La seconda pronuncia del giudice delle leggi in parte attenua, sotto il piano probatorio, le conclusioni della prima ma rimane il fatto che altro è la prova dell'esistenza del danno, che si conferma essere in re ipsa, altro quella della sua entità.

I limiti strutturali della responsabilità civile, validi anche per quella amministrativa fin tanto che mantiene la sua ancora rilevante componente risarcitoria, possono quindi individuarsi come regole. Oggetto del risarcimento non può che essere una perdita cagionata dalla lesione di una situazione giuridica soggettiva e la liquidazione del danno non può riferirsi se non a perdite. A questi limiti soggiace anche la tutela risarcitoria dei danni non patrimoniali causati dalla lesione di diritti od interessi costituzionalmente protetti, quale il diritto alla immagine, con la peculiarità che essa deve essere ammessa, per precetto costituzionale, indipendentemente dalla dimostrazione di perdite patrimoniali, oggetto del risarcimento essendo la diminuzione o la privazione di valori inerenti al bene protetto.

Sulla base delle considerazioni che precedono può quindi affermarsi che il danno all'immagine deve essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali come danno - evento e non come danno - conseguenza.

15. Prima di passare all'esame dei quesiti rimanenti il collegio ne afferma in rito l'ammissibilità che non è stata peraltro oggetto di formale contestazione ma solo di considerazioni collaborative da parte della pubblica accusa.

L'ammissibilità dei quesiti ancora da definire poggia su ragioni molteplici.

In primo luogo essi si pongono come integrazione ed esplicitazione dei fondamentali quesiti fin qui esaminati e che avrebbero avuto più complessa formulazione da parte del remittente, e quindi più articolata risposta da parte di queste sezioni, se il remittente medesimo avesse potuto prevedere che una formulazione analitica come quella in esame poteva comportare l'inammissibilità di alcuni degli aspetti della tematica che complessivamente intendeva proporre.

In effetti la soluzione dei quesiti restanti consente una migliore definizione della questione di massima sollevata, che pur nella sua articolata prospettazione, rimane sostanzialmente unitaria. Ciò traspare, del resto, dalla lettura dei punti ancora da decidere, che afferiscono tutti ad aspetti che presentano conflitti di giurisprudenza, in un caso (quello relativo alle spese) ammesso anche dalla parte pubblica ma comunque sempre notoriamente esistenti (valga per tutti il riferimento alla

tematica della percezione di tangenti ed a quella dalla liquidazione equitativa del danno), per cui può essere sufficiente la semplice illustrazione degli aspetti del conflitto medesimo, pur in mancanza della puntuale indicazione delle pronunce contrastanti, acclarato peraltro il rilievo della pronuncia su ciascuno dei quesiti ai fini del decidere nel giudizio di merito. A ciò si aggiunga che l'importanza delle questioni proposte permette comunque di considerarle argomenti di sicuro interesse giuridico.

16. Il collegio procede, quindi, nell'esame dei quesiti restanti, ritenuti ammissibili.

I quesiti sub d) e sub e) fanno riferimento ai parametri da utilizzare per la quantificazione del danno, ponendo il problema se per essa debba farsi riferimento alle spese di ripristino del prestigio leso, solo se già sostenute o anche se ancora da sostenere e, in quest'ultimo caso, se la valutazione equitativa, ex art. 1226 c.c. civile, debba fondarsi su prove o indizi o se invece possa richiamarsi "ad altre perdite assertivamente a carico dell'ente".

Il problema della quantificazione del danno esistenziale e quello connesso dell'individuazione dei parametri utili a ciò sono di particolare delicatezza nella problematica del danno esistenziale, al cui interno si colloca, come "figura" specifica, quello all'immagine ed alla identità personale.

Lo conferma la ricordata evoluzione della giurisprudenza costituzionale che nel passaggio dalla pronuncia n.184 del 1986 a quella n.372 del 1994 ha marcato la differenza proprio tra prova del danno e prova della sua quantificazione. La sentenza n. 372 confermava per il primo verso che, essendo il danno, biologico o, - il che è lo stesso ai fini che qui interessano - esistenziale, un danno non patrimoniale, la lesione degli interessi costituzionalmente protetti costituiva, in quanto lesione giuridica e quindi danno evento, prova del verificarsi del danno medesimo. Per l'altro verso, tuttavia, approfondendo un punto rimasto in ombra nella sentenza precedente, richiamava la necessità della prova dell'entità del danno.

E' evidente la preoccupazione dei giudici della Consulta che la nuova categoria risarcitoria, molta ampia nella sua configurazione teorica, potesse aprire la strada ad una serie di pretese a volte fantasiose, spesso di poco momento sotto il profilo economico. Con la necessità di dare la prova del quantum risarcitorio richiesto, la Corte ha cercato di porre un freno, in un rapporto costi - benefici, a tali pretese, dovendo l'attore commisurare l'alea del giudizio, specie sotto il profilo probatorio, al possibile risarcimento ed al suo ammontare.

La mancanza di criteri oggettivi di quantificazione non è però un motivo per escludere l'esistenza del danno, in quanto il profilo liquidatorio interessa non per l'ammissibilità del risarcimento, ma per la sua determinazione. Si tratta, di un problema di delimitazione dell'area della risarcibilità sulla base di criteri oggettivi che il giudice deve poter determinare sulla base del diritto positivo.

17. Ciò considerato, ritiene il collegio che le questioni probatorie vadano risolte secondo due criteri di fondo.

Sarà ammissibile il ricorso alle presunzioni come idoneo mezzo di prova a sostegno della domanda fin quando le conseguenze negative fatte valere rimangano per la loro tipicità, entro i limiti dell'id quod plerumque accidit e correlativamente debbono ammettersi oneri forti di controprova per il convenuto che voglia dimostrare che il pregiudizio allegato, al di là di ogni parvenza, in realtà non si è verificato.

Sarà invece necessaria adeguata prova, cadendo allora ogni automatismo presuntivo a favore dell'offeso, ove si rivendichino conseguenze negative ulteriori e specifiche.

Applicando questi principi ai quesiti che giungono ora in esame discende, con tutta evidenza, che per la quantificazione del danno in questione si può fare riferimento, oltre che alle spese di ripristino del prestigio leso già sostenute, posto che si dimostrino coerenti con lo scopo perseguito, anche, e sul medesimo presupposto, a quelle ancora da sostenere.

In quest'ultimo caso, la valutazione equitativa, ex art. 1226 c.c., dovrà fondarsi su prove anche presuntive od indiziarie. Tra di esse potranno collocarsi le "perdite assertivamente a carico dell'ente" posto che, in coerenza con quanto detto, esse si riferiscano a conseguenze negative che, per dato di comune esperienza e conoscenza, sulla base di quanto normalmente avviene, siano riferibili al comportamento lesivo dell'immagine e dell'identità della pubblica amministrazione offesa. Emblematico può essere il caso della perdita di fiducia della collettività in un'istituzione benefica pubblica lesa nell'immagine ma destinataria, in passato, di numerosi lasciti e donazioni.

La mera asserzione di conseguenze ulteriori, diverse od anomale non sarà invece sufficiente ma dovrà essere sorretta da prova adeguata.

In questo ambito, tuttavia, non saranno neppure prospettabili diminuzioni patrimoniali o mancate acquisizioni concretamente prevedibili, che andranno invece fatte valere nell'ambito della richiesta del risarcimento del danno erariale in quanto danno patrimoniale.

18. I successivi quesiti sono ispirati ad una comune esigenza di fondo, accertare cioè quale sia l'onere probatorio della parte pubblica e quale invece l'obbligo officioso del giudice nella quantificazione del danno.

Così è, in primo luogo, per il punto relativo all'onere della prova delle spese sostenute: la questione non permette soluzione diversa da quella che discende dall'applicazione dell'antico brocardo dell'onus probandi incumbit ei qui dicit che si traduce nel noto principio processuale secondo il quale l'attore prova gli elementi di fatto addotti a sostegno della domanda ed il convenuto quelli portati a sostegno della eccezione paralizzatrice o riconvenzionale. Nel caso di specie allegando l'attore di aver (già) sostenuto delle spese dovrà provare ciò che afferma.

Sotto questo profilo, la peculiarità del giudizio contabile, nel quale il procuratore regionale della Corte agisce in giudizio per la pubblica amministrazione, non ha rilievo. Ad essa, infatti, andrà chiesta la documentazione contabile giustificativa, che dovrà essere obbligatoriamente trasmessa al procuratore istante.

19. Non soccorre sotto questo profilo, in merito cioè alla ventilata possibilità che sia il giudice stesso ad acquisire la prova delle spese effettuate, il richiamo al potere sindacatorio del giudice contabile.

Ritiene infatti il collegio che, specie con il principio del giusto processo di cui al nuovo art. 111 della Costituzione, particolare problema ponga la sopravvivenza del potere sindacatorio, tradizionalmente ritenuto proprio del giudice contabile. E', infatti, fuori discussione l'immediata applicazione anche al processo contabile, dei principi di cui al 2° comma in virtù dell'inequivocabile espressione "ogni processo" in esso contenuto. Solo prospettandone una ben minor portata rispetto al passato (cfr. sez. Abruzzo n. 114/2000 e n. 389/2001, sez. Piemonte, n. 779/2001), il potere sindacatorio funzionalizzato ai soli fini istruttori, correttamente utilizzato, non sembra discostarsi molto da quei poteri che il codice di procedura civile intesta al giudice ai sensi degli artt. 118 e 213 c.p.c., i quali consentono di poter disporre accertamenti ispettivi di persone e di cose (utili al fine di persuadere il giudice sull'esistenza o meno del fatto) e di richiedere

informazioni alla p.a. (utili queste, al fine di acquisire elementi necessari per il processo che siano rinvenibili in atti e documenti conservati dall'amministrazione stessa, nell'ovvio presupposto che essa non sia la parte nel cui interesse viene esercitata l'azione). Oltre questo limitato ambito verrebbero violati i principi costituzionali di terzietà del giudice, della par condicio tra le parti del processo ed i diritti della difesa (artt.111 e 24 cost.).

Peraltro la questione, alla luce delle considerazioni che precedono, perde gran parte della sua rilevanza. Infatti, essendo ammissibili anche l'allegazione di spese ancora da sostenere, quelle allegate come sostenute ma non documentate potranno comunque essere fatte valere sotto tale diverso profilo, avvalendosi, se possibile della presunzione, anche se ciò comporterà, evidentemente, il rischio di una liquidazione approssimata e probabilmente inferiore a quella asserita.

20. Nel medesimo ordine di questioni si pone quella relativa all'onere di allegazione nella domanda giudiziale degli indizi da cui dedurre l'importo delle spese da assumere, la cui esistenza con la correlata esclusione della possibilità che essi possano essere assunti d'ufficio trova a fortiori le sue motivazioni nelle considerazioni fatte in merito al punto che appena precede ed alle quali, pertanto, si rinvia.

21. Ancora affine alla problematica fin qui trattata, è l'ultimo dei quesiti, che si preferisce, per connessione, anticipatamente affrontare. Anch'esso, infatti, attiene all'esistenza di un onere di allegazione dei parametri idonei alla valutazione del danno o al contrario dell'esistenza di un obbligo di attivazione da parte del giudice ed è prospettiva più ampia e generale del punto trattato appena sopra: valgono, pertanto, anche qui le medesime considerazioni.

Si deve aggiuntivamente considerare che l'indicazione dei parametri in base ai quali valutare il danno del quale si chiede il risarcimento è elemento essenziale ai fini della determinazione del quantum della domanda medesima. Essa è cosa diversa dalla concreta prova degli indizi cui può sopperire, in caso di difficoltà o impossibilità, il giudice ex art. 1226 c.c., come meglio vedremo in seguito.

22. Solo apparentemente più complessa è la questione prospettata al punto sub h) nel quale si chiede se la quantificazione del danno possa essere operata anche prescindendo dagli elementi prima indicati (spese anche solo da sostenere e perdite assertive) e, in particolare, trattandosi di illeciti commessi da appartenenti all'apparato finanziario, se essa possa essere determinata in relazione alla minore acquisizione di entrate assertivamente collegabile con i comportamenti censurati, o alle spese promozionali inserite in bilancio, ovvero ancora al danno da disservizio.

Le considerazioni fin qui svolte consentono di dare risposta anche a questa problematica. Certamente la possibilità di ricorrere, per la quantificazione del danno, a parametri diversi da quelli desumibili dalle spese anche solo da sostenere e nei limiti di cui sopra, alle perdite assertive (rectius asserite) non può, in via generale ed astratta, essere esclusa.

Sarà in concreto la quotidiana pratica giudiziaria a indicare tali elementi. Vanno però verificati quelli prospettati dal remittente.

23. La minore acquisizione di entrate collegabile con i comportamenti censurati non si presenta come indice accettabile. Infatti, vale anche qui quanto il collegio ha già affermato in relazione alle perdite "assertivamente" a carico dell'ente, tra le quali si colloca la fattispecie ora in esame. In questo ambito, ha prima rilevato il collegio, non saranno prospettabili perdite reddituali, che

andranno invece fatte valere, ove provate, nell'ambito della richiesta del risarcimento del danno erariale in quanto danno patrimoniale.

Del pari, non sembra valido riferimento il danno da disservizio. Infatti, per quanto inizialmente detto in ordine alla configurabilità del danno all'immagine ed all'identità personale quale lesione degli interessi tutelati dai primi due commi dell'art. 97 cost., il disservizio è una delle possibili e più frequenti componenti della lesione ma, proprio perché si identifica con la lesione non può essere prova dell'entità della stessa che andrà, quindi, dimostrata aliunde, secondo i principi già indicati dal collegio.

Diverso discorso è a farsi per le spese promozionali inserite in bilancio che, specie se integrate con la documentazione inerente alla modalità di utilizzazione, possono assumere, nell'ambito del richiamato criterio dell'id quod plerumque accidit, valore di prova presuntiva ed indiziaria.

24. Chiede poi il remittente al quesito sub i) se la quantificazione possa essere parametrata sull'importo delle tangenti riscosse. E' questo un punto di particolare rilievo nell'ambito della giurisprudenza contabile. In essa spesso l'importo della tangente è considerato come il limite massimo dell'eventuale condanna in dipendenza di tali fatti; in altre occasioni la condanna è commisurata all'intero importo della tangente, altre volte ancora ad un sottomultiplo o, più spesso, ad un multiplo della stessa.

Prima di addentrarsi nell'esame di questa variegata casistica ritiene il collegio di precisare che, in sé, l'importo erogato a titolo di tangente ad un amministratore o dipendente pubblico non afferisce al danno all'immagine. Tale importo può costituire il danno di natura patrimoniale subito dall'amministrazione ed, in tal caso, deve essere oggetto di apposita domanda e sarà risarcito secondo i parametri del danno emergente e del lucro cessante.

La percezione della tangente è per altro verso fatto idoneo ad integrare la lesione dell'immagine dell'amministrazione. Altro problema è se l'importo della tangente medesima possa essere un parametro al quale commisurare automaticamente la quantificazione del danno e quindi l'importo della condanna.

Sotto questo profilo condivide il collegio la considerazione del remittente in base alla quale non può dirsi che all'erogazione di una tangente di rilevante importo debba necessariamente corrispondere, una lesione all'immagine direttamente proporzionale a tale importo.

In realtà la percezione di una tangente di importo elevato può creare minor disservizio e minor allarme sociale della percezione di una di importo modesto. Il grado di scadimento di un apparato pubblico potrebbe anche ritenersi inversamente proporzionale all'importo di una tangente, nel senso cioè che solo l'erogazione di rilevanti importi è in grado di comprometterne la "virtuosità" e ciò non si verificherà che in casi particolari.

Ben maggiore potrebbe essere ritenuto lo scadimento dello stesso apparato e la percezione esterna di esso se si dovesse rilevare che modeste dazioni di danaro sono sufficienti a deviare a fini privati l'esercizio di funzioni o la gestione di risorse pubbliche.

Quindi l'importo della tangente, isolatamente considerato, non può fondare una valida automatica parametrizzazione per la quantificazione del danno, ma può concorrervi, unitamente ad altri elementi propri della fattispecie, quali ad esempio il ruolo del percettore all'interno dell'apparato pubblico. Così una modesta tangente percepita da un modesto funzionario rileverà molto meno di una analoga percepita da un dipendente in posizione esponentiale o, peggio ancora, apicale. Le esemplificazioni

potrebbero continuare ma esse in realtà debbono ricavarsi, caso per caso, in relazione alla peculiarità della singola fattispecie.

25. Il medesimo quesito chiede poi quale valore assumano i fattori dedotti dagli elementi soggettivi della fattispecie o comunque tratti dall'applicazione analogica dell'art. 133 del codice penale.

Anche i fattori soggettivi, ritiene il collegio, possono contribuire a quantificare la lesione prodotta così, la delicatezza e la rappresentatività delle funzioni attribuite ad un amministratore o dipendente pubblico comporteranno che esse, se male esercitate, più gravemente si ripercuotano, con negativo effetto, sull'amministrazione, sulla sua immagine e sulla percezione che di essa ne hanno i suoi componenti ed i soggetti nel cui interesse essa opera.

Per quanto infine concerne la possibilità dell'applicazione analogica dell'art. 133 del codice penale e delle ipotesi ivi previste, il collegio condivide la consolidata giurisprudenza di questa Corte che da tempo ritiene tali ipotesi, in quanto compatibili con il giudizio contabile, rilevanti solo ai fini di un'eventuale riduzione del danno da addebitare al convenuto con l'applicazione del potere di cui all'art. 52 R.D. n. 1214/1934. Esse cioè non operano sulla quantificazione ma sulla riduzione di un danno previamente quantificato.

26. Residua l'ultima questione, relativa ai parametri da utilizzare per la valutazione del danno esistenziale.

Essi non possono esser individuati in funzione didattica da queste sezioni riunite ma vanno rimesse alla valutazione che, nella propria discrezionalità, ciascun giudice saprà trarre dalle singole fattispecie.

L'elaborazione giurisprudenziale, analogamente del resto a quanto avvenuto per il danno biologico prima e per quello esistenziale poi, potrà così elaborare un'adeguata casistica di riferimento.

Oggi si possono quindi indicare in via esemplificativa alcuni di tali parametri quali il rilievo e la delicatezza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica, la già ricordata posizione funzionale dell'autore dell'illecito, le negative ricadute socioeconomiche (il non poter più fare) sui componenti dell'amministrazione o sui soggetti da essa amministrati come quelle derivanti dalla presenza di sistema concussivo idoneo a scoraggiare l'attività imprenditoriale, la diffusione, la gravità e la ripetitività dei fenomeni di mal'amministrazione, la significativa rilevante compromissione dell'efficienza dell'apparato, la necessità di onerosi interventi correttivi, la negativa impressione suscitata dal fatto lesivo nell'opinione pubblica per effetto del clamor fori e/o della risonanza data dai mezzi di informazione di massa (cfr. sez. Umbria, 4 marzo 1998, n. 252). Si noti sotto quest'ultimo aspetto che il clamore e la risonanza non integrano la lesione ma ne indicano la dimensione. In particolare la percezione di una tangente compromette di per sé il buon andamento della pubblica amministrazione. Il fatto che il fenomeno tangenzialismo sia noto agli addetti all'ufficio od anche agli operatori del settore interessato o ad altri ancora, per effetto dello svolgimento di indagini e di processi pubblici o, infine, all'intera collettività, per l'effetto divulgativo dei mezzi d'informazione sono indici della dimensione via via maggiore che il medesimo evento lesivo può assumere a seconda delle circostanze.

27. Parametri del genere di quelli appena indicati od altri che l'attore pubblico riterrà di allegare per dimostrare la quantificazione della lesione potranno risultare difficili od impossibili da provare in concreto.

Come già detto prima, la possibilità di avvalersi di prove e presunzioni per quantificare la lesione del danno all'immagine della persona giuridica pubblica, nell'ambito di quelle che sono le normali negative ricadute che da ciascun fatto lesivo ordinariamente derivano, soccorrerà l'attore, sul piano probatorio. Sarà poi possibile l'esercizio del potere discrezionale di liquidare il danno in via equitativa, conferito al giudice dagli artt. 1226 e 2056 c.c. Tale potere è subordinato alla condizione che risulti obiettivamente impossibile, o particolarmente difficile per la parte interessata, provare il danno nel suo preciso ammontare, come desumibile dalle norme sostanziali e non esonera la parte dal fornire gli elementi probatori e i dati di fatto dei quali possa ragionevolmente disporre, affinché l'apprezzamento equitativo sia per quanto possibile ricondotto alla sua funzione di colmare solo le lacune insuperabili nell'iter della determinazione dell'equivalente pecuniario del danno stesso. Ne discende l'onere per l'attore di indicare le presunzioni, gli indizi e gli altri parametri che intende utilizzare sul piano probatorio perché sia possibile per il giudice rilevarne, in relazione ad essi, o ad alcuni di essi, l'esistenza della difficoltà od impossibilità probatoria cui sopperire con l'uso del proprio potere discrezionale. Il giudice può, però, addivenire alla liquidazione dei danni in via equitativa, tanto nell'ipotesi in cui sia mancata interamente la prova del loro preciso ammontare, per l'impossibilità della parte di fornire congrui ed idonei elementi al riguardo, quanto nell'ipotesi di notevole difficoltà di una precisa quantificazione. Egli deve, in ogni caso, indicare i criteri seguiti per determinare l'entità del risarcimento sia pure con l'elasticità propria dell'istituto e nell'ambito dell'ampio potere discrezionale che lo caratterizza. Rimane ferma, infatti, come rileva parte pubblica, la possibilità di esperire anche contro siffatte pronunce di liquidazione equitativa del danno gli ordinari mezzi di gravame.

28. Conclusivamente in merito agli 11 quesiti in cui si articola la dedotta questione di massima il collegio afferma in primo luogo l'inammissibilità di quello sub a) con il quale si chiede se il danno all'immagine sia azionabile in sede di giurisdizione contabile anche in mancanza di una sentenza penale definitiva, fuori dai casi di sentenza patteggiata o di estinzione del reato o della pena. Il giudice remittente ha infatti già dato indirettamente soluzione al quesito avendo affermato, contestualmente alla proposizione della questione di massima, la propria giurisdizione nel giudizio a quo, rendendo irrilevante la pronuncia di queste sezioni ai fine del decidere nel giudizio di rimessione.

Per quanto concerne il quesito di cui alla lettera b) - con il quale si chiede se il danno all'immagine rientri nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del codice civile o sia individuabile nella categoria concettuale del danno esistenziale, rimane definitivamente chiarito che il danno all'immagine di una pubblica amministrazione, come sopra configurato, non rientra nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del codice civile ma è una delle fattispecie del danno esistenziale.

Per quanto concerne il quesito di cui alla lettera c) - con cui si chiede se l'an del danno all'immagine debba essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali o in quello del danno - conseguenza (patrimoniale riflesso), sulla base delle considerazioni che precedono può affermarsi che il danno all'immagine deve essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali come danno - evento e non come danno - conseguenza.

Per quanto concerne il quesito di cui alla lettera d) - se ai fini della relativa quantificazione debba farsi riferimento alle spese di ripristino del prestigio leso, sostenute o anche a quelle da sostenere e, in quest'ultimo caso, se la valutazione equitativa, ai sensi dell'art. 1226 del codice civile, debba essere basata su prove o indizi - e quello sub e) - se invece possa essere fatto riferimento ad altre perdite assertivamente a carico dell'ente, deve osservarsi che si può fare riferimento, oltre che alle spese di ripristino già sostenute, posto che si dimostrino coerenti con lo scopo perseguito, anche, e sul medesimo presupposto, a quelle ancora da sostenere. In quest'ultimo caso, la valutazione equitativa, ex art. 1226 c.c., potrà fondarsi su prove anche presuntive od indiziarie. Tra di esse

potranno collocarsi le “perdite assertivamente a carico dell’ente” posto che si riferiscano a conseguenze negative che, per dato di comune esperienza e conoscenza, siano riferibili al comportamento lesivo dell’immagine e dell’identità della pubblica amministrazione offesa.

Per quanto concerne il quesito di cui alla lettera f) - se la prova delle spese sostenute debba essere offerta dal requirente o possa essere accertata d’ufficio, la soluzione discende dal principio processuale secondo il quale l’attore prova gli elementi di fatto addotti a sostegno della domanda ed il convenuto quelli portati a sostegno della eccezione paralizzatrice o riconvenzionale. Nella specie allegando l’attore di aver (già) sostenuto delle spese dovrà provarlo.

Per quanto concerne il quesito di cui alla lettera g) - se gli indizi da cui dedurre l’importo delle spese da assumere possano essere accertati d’ufficio o all’inverso debbano essere indicati nella domanda giudiziale, si rinvia alla soluzione di cui al punto che precede, aggiuntivamente osservando che l’indicazione dei parametri in base ai quali valutare il danno del quale si chiede il risarcimento è elemento essenziale ai fini della determinazione del quantum della domanda medesima.

Per quanto concerne il quesito di cui alla lettera h) - se la quantificazione del danno possa essere operata prescindendo dagli elementi indicati e, in particolare, trattandosi di illeciti commessi da appartenenti all’apparato finanziario, possa essere determinata in relazione alla minore acquisizione di entrate assertivamente collegabile con i comportamenti censurati, o alle spese promozionali inserite in bilancio, ovvero ancora al danno da disservizio; sussiste la possibilità di ricorrere, per la quantificazione del danno, a parametri diversi da quelli desumibili dalle spese. Tra di essi non rientrano, per le considerazioni già prima svolte sul punto, né la minore acquisizione di entrate collegabile con i comportamenti censurati né disservizio che è una delle possibili componenti della lesione che andrà, quindi, quantificata aliunde. Al contrario, le spese promozionali inserite in bilancio possono assumere, nell’ambito del criterio dell’*id quod plerumque accidit*, valore di prova presuntiva od indiziaria.

Per quanto concerne il quesito di cui alla lettera i) - se la quantificazione possa essere parametrata sull’importo delle tangenti riscosse e, in caso negativo, di quali parametri il giudice debba tener conto, specificando quale valore, ai fini indicati, assumano fattori dedotti dagli elementi soggettivi della fattispecie o comunque tratti dall’applicazione analogica dell’art. 133 del codice penale, si osserva che l’importo della tangente non può fondare una valida automatica parametrizzazione per la quantificazione del danno, ma può concorrervi, unitamente ad altri elementi propri della fattispecie, quali ad esempio il ruolo del percettore all’interno dell’apparato pubblico. Anche i fattori soggettivi possono contribuire a quantificare la lesione prodotta. Le ipotesi di cui all’art. 133 c.p. non operano sulla quantificazione ma sulla riduzione del danno previamente quantificato.

Per quanto concerne il quesito di cui alla lettera j) - quali parametri debbano essere impiegati una volta accolta la nozione di danno esistenziale o, comunque, per la valutazione del danno non patrimoniale si osserva che essi derivano dalle valutazioni discrezionali, congruamente motivate, di ciascun giudice, anche se possono esemplificativamente indicarsi alcune fattispecie quali quelle già esaminate in precedenza, trattando questo specifico punto ed alla quali si rinvia.

Per quanto concerne il quesito di cui alla lettera k) - se tutti i detti parametri debbano essere indicati dall’ufficio requirente nella domanda giudiziale o se debbano essere individuati d’ufficio dal giudice sia rinvia alla soluzione di cui al punto sub) g, essendo identica questione giuridica riferita ad una fattispecie più ampia.

Data la natura del presente giudizio non è luogo a pronuncia sulle spese.

P.Q.M.

La Corte dei conti a Sezioni Riunite, sulla questione di massima di cui all'ordinanza della Sezione prima centrale d'appello, indicata in epigrafe:

dichiara inammissibile, per le ragioni di cui in parte motiva, il quesito di cui sub a).

Afferma che alla questione di massima di cui all'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe va data risposta nei conclusivi termini della parte motiva.

Dispone che, a cura della Segreteria, il fascicolo processuale relativo al giudizio iscritto al n.161/SR/Q.M. del registro di segreteria venga restituito alla remittente Sezione prima centrale d'appello per le relative pronunce di merito;

Manda alla medesima Segreteria per le comunicazione di rito.

Nulla per le spese.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 marzo 2003.

Depositata in segreteria il 23 aprile 2003