

## **ETICA E DIRITTO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

### **Responsabilità amministrativa e penale**

Saint-Vincent, Centro Congressi Grand Hotel Billia

29 febbraio – 1° marzo 2008

### **La responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti.**

*di Maurizio Mirabella<sup>1</sup>*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Generalità. - 3. Caratteri e natura giuridica della responsabilità amministrativa patrimoniale. – 4. Elementi costitutivi della responsabilità amministrativa patrimoniale. – 5. Responsabilità amministrativa patrimoniale e responsabilità civile – differenze. – 6. L'Istituto della prescrizione. – 7. La fase di accertamento della responsabilità amministrativa patrimoniale (istruttoria processuale). Il Procuratore regionale della Corte dei conti. – 8. Rapporti tra l'azione risarcitoria dell'Amministrazione pubblica e l'azione del Pubblico Ministero contabile.

#### **1. Introduzione**

Il tema dell'etica applicata alla pubblica Amministrazione è di preminente rilievo nell'odierna fase storica, che vede i cittadini chiamati in modo crescente a contribuire alle pubbliche spese e, parallelamente, la necessità di controllare come i soldi pubblici siano impiegati.

Emerge, pertanto, nella nostra società, l'inderogabile esigenza che vengano rispettate le regole di sana e corretta gestione finanziaria ed, al contempo, che sia offerta tutela ai componenti della collettività nei confronti di comportamenti inefficienti, inefficaci, antieconomici e poco trasparenti, o, comunque, difforni dall'etica pubblica e non rispondenti alle aspettative del gruppo sociale organizzato.

Una gestione efficiente della P.A. postula un'attenta azione di controllo, non solo preventivo, ma, soprattutto, collaborativo con le Amministrazioni e, sinergicamente, un'efficace azione giurisdizionale, in chiave di garanzia per i cittadini, finalizzata a sanzionare, ma anche a prevenire con la sua azione di deterrenza, quelle condotte dolose o

---

<sup>1</sup> Procuratore regionale della Corte dei conti per la Valle d'Aosta.

gravemente colpose, alle quali conseguono danni erariali che costituiscono un alto costo per la collettività.

La tematica della responsabilità amministrativa patrimoniale, affrontata dalla presente relazione, si propone di illustrare quali siano gli strumenti, apprestati dall'ordinamento, in sede di giurisdizione contabile, perché siano contrastati i fenomeni di *mala gestio* e risarcito il danno prodotto, come si vedrà, da dipendenti o da soggetti legati da rapporto di servizio, alle Amministrazioni pubbliche e, conseguentemente, alla collettività.

## 2. Generalità

La vita sociale organizzata presuppone un insieme di regole, che assicurino un'ordinata e civile convivenza tra i consociati.

L'inosservanza delle norme poste a presidio e garanzia dei rapporti intersoggettivi, che assicurano correttezza, stabilità e certezza nelle relazioni tra i componenti del gruppo sociale, determina una responsabilità<sup>2</sup> del trasgressore per la sua condotta, attiva od omissiva, in violazione delle norme stesse.

La responsabilità può configurarsi come: "La soggezione agli effetti reattivi dell'ordinamento giuridico nascenti dall'inadempimento di un dovere precedente"<sup>3</sup>.

L'ordinamento sanziona, quindi, l'inosservanza da parte dei consociati delle norme stabilite per garantire la sua stabilità, ponendo a carico dei trasgressori le conseguenze dei loro comportamenti *contra ius* (lesivi, cioè, di situazioni giuridiche soggettive), individuate dalle norme stesse, e diversificate secondo la rilevanza della tipologia di regola violata.

Le norme non si differenziano, infatti, per la loro essenza, ma per le sanzioni ad esse correlate per la loro violazione: da qui, la basilare distinzione fra norme penali, civili ed amministrative e la connessa responsabilità per la loro trasgressione.

A tal riguardo, si parla di responsabilità penale, quando un soggetto compie una violazione dell'ordine giuridico generale di tale gravità da essere assoggettata allo *ius puniendi* dello Stato, mediante l'irrogazione di una pena criminale, cioè inflitta dall'Autorità giudiziaria a seguito di processo<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Responsabilità, dal termine latino *respondere*, costituito dal verbo *spondere* (promettere, impegnarsi) e dal prefisso *re* (di rimando, per contro).

<sup>3</sup> D. Barbero, *Sistema istituzionale del diritto privato italiano*, Torino, 1962.

<sup>4</sup> F. Antolisei, *Manuale di Diritto penale*, Milano, 1963.

Si ha responsabilità amministrativa, nel caso di violazione di obblighi amministrativi, alla quale si ricollega l'irrogazione di una sanzione amministrativa.

Nell'ambito della responsabilità amministrativa si inquadra, in un rapporto da *genus* a *species*, la responsabilità disciplinare, che si configura, nei confronti della pubblica Amministrazione, a carico dei dipendenti pubblici, che abbiano agito in violazione di obblighi di servizio, con conseguente loro soggezione a sanzioni disciplinari.

Si delinea, invece, la responsabilità civile, quando si incorra negli inadempimenti di cui agli artt. 2043<sup>5</sup> o 1218<sup>6</sup> c.c.; la prima disposizione, contempla il generalissimo principio del *neminem laedere*, in base al quale chi, dolosamente o colposamente, abbia cagionato ad altri un danno ingiusto, è tenuto a risarcirlo (si tratta della c.d. responsabilità extracontrattuale o *aquiliana*, dalla *lex aquilia* del III sec. a.C.); la seconda, disciplina la responsabilità contrattuale, correlata alla violazione di un precedente regolamento negoziale di interessi (contratto), effettuato nell'ambito dell'autonomia privata.

Tale differenziazione ha notevole rilevanza, in quanto, pur ricollegando l'ordinamento, in ambedue i casi, alla violazione di un dovere da parte di un soggetto l'insorgenza di un'obbligazione risarcitoria avente ad oggetto la riparazione del proprio inadempimento, quale effetto della violazione, varia, tuttavia, il regime delle prove ed il termine prescrizione dell'azione di responsabilità<sup>7</sup>.

Detta responsabilità civile si articola, nell'ambito della pubblica Amministrazione, in: amministrativa patrimoniale, contabile e civile verso i terzi.

---

<sup>5</sup> L'art. 2043 c.c. prevede che: "Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno".

<sup>6</sup> L'art. 1218 c.c. reca la previsione che: "Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile".

<sup>7</sup> In caso di responsabilità extracontrattuale grava sul danneggiato l'onere di provare che il danneggiante ha agito con dolo o colpa, mentre, in ambito negoziale, il semplice inadempimento implica responsabilità (nel qual caso il debitore potrà liberarsi dall'obbligazione risarcitoria ove dimostri che l'inadempimento dipende da causa a lui non imputabile ex art. 1218 c.c.). Relativamente, poi, alla prescrizione, il diritto al risarcimento del danno da fatto illecito si prescrive, normalmente, in cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato (art. 2947, comma 1), a differenza dell'azione di responsabilità per inadempimento contrattuale, che segue il termine decennale di prescrizione ordinaria (art. 2946 c.c.).

Procediamo subito ad una descrizione della responsabilità contabile e della responsabilità civile verso i terzi, per approfondire, subito dopo, la responsabilità amministrativa patrimoniale.

Per quanto riguarda la prima, osserviamo che essa grava, in linea di massima, su tutti coloro che, legati da rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione, abbiano l'incarico di riscuotere, pagare, conservare e maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà di un ente pubblico e consiste nell'obbligo di risarcire il danno causato alla finanza pubblica a causa di una gestione irregolare delle risorse ad essi affidate.

I suoi presupposti ed elementi costitutivi sono identici a quelli della responsabilità amministrativa patrimoniale di cui subito *infra*, differenziandosi, fondamentalmente, per la presunzione della sussistenza del danno in presenza di attività di gestione irregolare da parte dei soggetti sopra indicati, di talché spetta ad essi dimostrare in giudizio quali fatti abbiano loro impedito l'esatto adempimento degli obblighi ai quali erano tenuti.

Per quanto concerne la seconda, essa si configura quando la P.A., intesa come persona giuridica che opera attraverso persone fisiche il cui agire, in virtù del principio di immedesimazione organica, è imputato direttamente all'ente, può essere chiamata a rispondere, ai sensi dell'art. 28 Cost.<sup>8</sup>, del danno prodotto a terzi, da sola, o, solidalmente, con l'autore materiale dello stesso.

Il danneggiato, in realtà, potrebbe chiedere il risarcimento del danno patito al solo dipendente pubblico autore materiale dello stesso, senza coinvolgere la P.A., ma tale circostanza, come mostra la realtà fattuale, è alquanto remota, posto che il privato preferisce, solitamente, agire (anche) nei confronti dell'Amministrazione pubblica, in quanto soggetto sicuramente solvibile ed, inoltre, perché il dipendente pubblico risponde limitatamente al dolo od alla colpa grave, mentre la P.A., soggetta alla disciplina comune, altresì per colpa lieve.

La responsabilità dell'Amministrazione rimane, ovviamente, esclusa, permanendo solo quella del dipendente, quando il danno sia la conseguenza del comportamento dell'agente, posto in essere al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni o dei suoi obblighi di servizio<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 28 Cost., secondo il quale: "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici".

<sup>9</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sezione III, 3 dicembre 1991, n. 12960: "Il rapporto organico in forza del quale la P.A. è obbligata a rispondere dei danni arrecati a terzi dai propri

### 3. Caratteri e natura giuridica della responsabilità amministrativa patrimoniale

La responsabilità amministrativa patrimoniale consiste nell'obbligazione risarcitoria incombente sul dipendente pubblico o, comunque, su soggetto legato alla P.A. da un rapporto di servizio, che abbia prodotto con la sua condotta, commissiva od omissiva, dolosa, o gravemente colposa, un danno erariale.

Si discute in dottrina sulla sua effettiva natura giuridica, se sia cioè civilistico-risarcitoria, con un contenuto, quindi, essenzialmente, di ristoro del danno prodotto, o se essa abbia natura pubblicistico-sanzionatoria, ovvero sia caratterizzata da un profilo sanzionatorio della condotta.

Riteniamo che, a prescindere da alcune pur notevoli peculiarità, di cui, più dettagliatamente v. *infra*, la responsabilità amministrativa patrimoniale si caratterizza, sicuramente, per il fatto che l'autore del danno deve risarcirlo, in tutto o in parte; siamo, pertanto, in presenza, certamente, di un'applicazione della disciplina e dei concetti generali in materia risarcitoria, nel contesto particolare della P.A., non recepiti, come vedremo, *tout court*, ma integrati da una disciplina particolare, nella quale il danno rappresenta, comunque, l'elemento essenziale della fattispecie, senza il quale la anzi detta responsabilità non insorgerebbe, non essendo sufficiente una mera condotta contraria agli obblighi di servizio; non esiste, inoltre, nel nostro ordinamento, uno *ius puniendi*, senza specifica previsione normativa ed, infatti, secondo il principio di legalità, nessuno può essere sottoposto a sanzione, se non sulla base di una norma preesistente. Ricordiamo, in proposito, l'art. 23 Cost., secondo il quale "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge" e l'art. 1 c.p., così formulato: "Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite".

---

dipendenti può ritenersi interrotto soltanto quando il comportamento dell'agente, doloso o colposo, non sia diretto al conseguimento dei fini istituzionali propri dell'ufficio o del servizio al quale è addetto, ma sia determinato da motivi strettamente personali ed egoistici, tanto da escludere ogni collegamento di necessaria occasionalità tra le incombenze affidategli e l'attività produttiva del danno; per accertare il predetto nesso e la conseguente riferibilità all'Amministrazione dell'evento dannoso, deve aversi riguardo allo scopo ultimo che il dipendente deve raggiungere per cui l'abuso di potere commesso nel corso delle operazioni tendenti a quel fine non esclude il collegamento di necessaria occasionalità con le attribuzioni istituzionali del dipendente quando, quale che sia il motivo che lo ha determinato, risulti strumentale rispetto alla attività d'ufficio o di servizio". Non sempre è agevole comprendere quando si ricada in detta ultima circostanza; si veda, al riguardo, Tribunale di Milano, Sezione X civile, 28 ottobre 2006, n. 11794.

#### **4. Elementi costitutivi della responsabilità amministrativa patrimoniale**

La responsabilità amministrativa patrimoniale, dal punto di vista strutturale, è costituita dall'elemento oggettivo, formato dalla condotta dell'agente, commissiva od omissiva, e dal danno o evento lesivo; dal nesso di causalità, che deve legare la condotta e l'evento, in assenza di cause di giustificazione; dall'elemento soggettivo, cioè dal dolo o dalla colpa grave, che caratterizzano la condotta del presunto responsabile del danno.

È necessario, però, che sussista, perché sorga tale responsabilità, quale presupposto del fatto<sup>10</sup>, un rapporto di servizio tra l'agente stesso e l'Amministrazione.

Si intende per presupposto del fatto la situazione, naturale o giuridica, anteriore al fatto stesso e da questo indipendente, necessaria perché il fatto stesso si realizzi.

Dobbiamo precisare che sia il concetto di Amministrazione pubblica, sia quello di rapporto di servizio sono andati, negli anni, assumendo diverse connotazioni.

La P.A., infatti, nel suo operare, in base anche ad esplicite indicazioni normative, si è gradualmente strutturata non solo secondo il modello pubblicistico, ma anche in conformità a schemi privatistici; si fa l'esempio delle società partecipate interamente, o prevalentemente, con capitali pubblici. È stato ritenuto, infatti, che tali organismi, a prescindere dalla loro struttura, abbiano un'intrinseca natura pubblica, in quanto gestori di risorse della collettività<sup>11</sup>.

L'esigenza di considerare, in ogni caso, la reale natura di un ente, astraendo dal suo *nomen iuris*, o dal suo *modus operandi*, è conseguenza, nella realtà odierna, degli impegni che l'Italia ha assunto nei confronti degli altri Paesi dell'Unione europea e, specificamente, nei confronti di quelli aderenti alla moneta unica.

---

<sup>10</sup> Preme sottolineare che, ai fini della configurazione della responsabilità, a differenza dal diritto penale, nel quale per fatto si intende una vicenda conforme a quella rappresentata nella fattispecie legale astratta, ovvero nella norma, "non vi sono figure legali tipiche da prendere a modello e la condotta dell'agente, causativa di danno, viene valutata di volta in volta, dal giudice contabile, con riferimento al danno erariale arrecato e sulla base della violazione di regole generali quali la prudenza, la perizia, la diligenza etc.", cfr. M. Mirabella, *Le Responsabilità nella pubblica Amministrazione e la giurisdizione contabile*, Milano, 2003;

<sup>11</sup> Consiglio di Stato, IV, 31 gennaio 2006, n. 308.

Il comprendere, infatti, l'essenza di una società di capitali, è indispensabile per verificare l'osservanza dei principi di trasparenza, di libera circolazione e, in generale, di libera concorrenza nel mercato unico e per una corretta lettura dei dati finanziari, in ottemperanza al patto di stabilità<sup>12</sup>.

Ciò premesso, osserviamo che il rapporto di servizio tra l'Amministrazione pubblica, intesa nel significato di cui sopra, ed un determinato soggetto, si configura ogni qualvolta quest'ultimo sia inserito, in via continuativa, nell'apparato dell'ente per lo svolgimento di attività amministrativa propria di questo e ad esso imputabile, ossia per l'espletamento di pubblici poteri facenti capo all'ente stesso, di talché egli viene comunque ad essere legato all'ente in parola da un rapporto di immedesimazione organica ed è astretto all'osservanza di determinate regole, in particolare, al perseguimento dell'interesse pubblico che informa l'azione dei pubblici poteri.<sup>13</sup>

Recentemente, la Corte di cassazione<sup>14</sup>, intervenendo sull'argomento, ha affermato che può incorrere in responsabilità amministrativa chiunque

---

<sup>12</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. giurisdiz. regione Umbria, 8 novembre 2006, n. 354: "Va ravvisata la giurisdizione della Corte dei conti in tutte le iniziative della Procura erariale relative a vicende attinenti enti pubblici economici, non dovendosi più seguire l'abbandonato discrimine fra ipotesi di danno correlate ad atti espressivi di potestà pubbliche da quelle correlate ad attività di impresa, in quanto la pubblica amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato".

<sup>13</sup> Cfr. M. Mirabella, cit. ed, altresì, Corte dei conti: Sez. giurisdiz. regione Lombardia, 12 febbraio 2007 n. 10, secondo la quale il rapporto di servizio: "Si realizza ogni qualvolta un soggetto (sia persona fisica che giuridica) è inserito, a qualsiasi titolo, nell'apparato di un ente instaurando una relazione funzionale caratterizzata dal suo inserimento nell'iter procedimentale di atti di competenza dell'amministrazione", pur essendo ad essa formalmente estraneo; Sez. giurisdiz. regione Toscana, 1° giugno 2007, n. 493, secondo cui: "Per giurisprudenza consolidata, il rapporto di servizio - tra l'autore del danno e l'Amministrazione - si configura anche quando il primo ha, con la seconda, una relazione funzionale connotata dal suo inserimento nell'apparato organico della stessa e in un'attività suscettibile di renderlo compartecipe del suo operato (vgs. Cass. Sez. un. n. 7946/2003)"; Sez. giurisdiz. regione Toscana, 3 ottobre 2007, n. 881, in base alla quale: "Secondo giurisprudenza consolidata, in tema di responsabilità per danno erariale, l'esistenza del rapporto di servizio - quale presupposto per un addebito di responsabilità a tale titolo - non è limitata al rapporto organico o a quello di impiego pubblico, ma è configurabile anche quando il soggetto, pur estraneo alla P.A., venga interessato, anche di fatto, dello svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività a favore della P.A., con inserimento nell'organizzazione della medesima e con particolari obblighi e vincoli diretti ad assicurare la rispondenza dell'attività stessa alle esigenze generali cui è preordinata (tra le altre, Cass. civ. Sez. un. n. 5163/2004)".

<sup>14</sup> Corte di cassazione, ordinanza 1° marzo 2006, n. 4511.

(quindi anche un privato) si trovi nella condizione di gestire o di beneficiare di risorse pubbliche, a lui assegnate a qualsiasi titolo, per il perseguimento di finalità pubbliche e che, con il suo comportamento, provochi uno sviamento da tali finalità, realizzando un danno per l'ente pubblico.

Sussiste, dunque, rapporto di servizio, ad esempio, tra un'A.S.L. ed un ente sanitario privato convenzionato o un libero professionista al quale l'A.S.L. abbia devoluto compiti, *lato sensu*, di certificazione sanitaria; tra il libero professionista direttore dei lavori di un'opera pubblica ed il committente; tra il beneficiario di Fondi strutturali europei e l'Ente erogante; tra l'istituto di credito preposto ad un servizio di tesoreria e l'ente concedente, etc..

Tornando all'elemento oggettivo, esso consta, come anticipato, di due componenti, che devono essere legati tra loro da un nesso causale: la condotta, che può consistere in un'azione od in un'omissione, che deve tradursi in una violazione dei doveri di servizio, e l'evento, cioè il danno.

La condotta è un comportamento dell'agente a lui esterno, che si risolva, cioè, al di fuori della sua sfera psichica; essa può consistere in un *facere* od in un *non facere*; in questo secondo caso, perché un soggetto sia chiamato a rispondere di una sua eventuale omissione, è necessario dimostrare che il comportamento non realizzato, ma materialmente possibile, fosse dovuto in base a prescrizione normativa e che, ove posto in essere, avrebbe impedito il verificarsi dell'evento-danno.

Il danno consiste in una diminuzione patrimoniale che l'erario abbia sofferto a causa della condotta illecita del pubblico agente, essendo ricompresi nella nozione, sia il danno emergente, cioè le perdite subite, sia il lucro cessante, ovvero il mancato guadagno.

Esso è diretto, quando la *deminutio* patrimoniale sia la conseguenza di un illecito perpetrato direttamente nei confronti della P.A., o indiretto, quando la lesione patrimoniale sia, invece, prodotta nei confronti di terzi che l'Amministrazione abbia dovuto risarcire.

Il danno deve essere ingiusto, cioè *contra ius*; esso deve derivare, quindi, da un comportamento dell'agente che, non solo violi una norma, ma sia, anche, lesivo di diritti od interessi che l'ordinamento ritenga meritevoli di tutela.

Il danno deve, poi, recare pregiudizio alla sfera patrimoniale di altro soggetto rispetto all'agente; da qui l'insorgere dell'obbligazione risarcitoria.

Esso deve, inoltre, essere certo, attuale ed effettivo. Dal momento del suo verificarsi inizia a decorrere il termine prescrizione della responsabilità amministrativa.

Il danno può essere, inoltre, patrimoniale e non patrimoniale.

La prima espressione si riferisce alla diminuzione patrimoniale, di cui all'art. 2043 c.c., oggettivamente quantificabile in denaro e comprendente, come già detto, il *damnum emergens* ed il *lucrum cessans*; la seconda, alla lesione di valori od interessi non patrimoniali, ovvero non economici, relativi, pertanto, a beni immateriali quali l'immagine, la salute, il prestigio, l'onore, etc., il cui riconoscimento si fa risalire all'art. 2059 c.c.<sup>15</sup>

Con riferimento a quest'ultima tipologia di danno, è stato evidenziato dalla dottrina e dalla giurisprudenza, il c.d. danno morale che consiste nella sofferenza, nel patimento che il fatto può aver ingenerato nel danneggiato; detta figura è emersa attraverso un percorso che ha visto come punto di partenza un'iniziale esegesi dell'articolo da ultimo citato, in stretta correlazione con l'art. 185 c.p., in virtù della quale si dava tutela solo al danno morale soggettivo, inteso come sofferenza contingente, turbamento dell'animo transeunte, determinati da fatto illecito integrante reato.

Successivamente, si è pervenuti ad un'interpretazione costituzionalmente orientata, in virtù della quale il danno non patrimoniale, in ragione della posizione preminente dell'art. 2 Cost. nell'ordinamento – il quale riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo – è da intendersi come: “categoria ampia, comprensiva di ogni ipotesi in cui sia lesa un valore inerente la persona” (c.d. danno esistenziale)<sup>16</sup>.

Con recente sentenza n. 12929/2007, la Corte di cassazione ha ammesso: “La risarcibilità della lesione dello stesso diritto all'esistenza nell'ordinamento come soggetto (fin quando sussistano le condizioni di legge), del diritto all'identità, del diritto al nome e del diritto all'immagine della persona giuridica ed in genere dell'ente collettivo. Tale risarcibilità va riconosciuta – a prescindere dalla verifica di eventuali danni patrimoniali conseguenti – per la configurabilità di un danno di natura non patrimoniale, rappresentato dalla *deminutio* di tali diritti che la lesione è di per sé idonea ad arrecare e che rappresenta un danno conseguenza della lesione”.

Con tale decisione, trova pieno riconoscimento nell'ordinamento il c.d. danno all'immagine, già individuato dalla giurisprudenza contabile, ora chiaramente configurabile nei confronti della P.A., quale soggetto giuridico titolare, al pari delle persone fisiche, di diritti fondamentali della persona, aventi fonte nella Costituzione, che identificano il soggetto nell'ordinamento o ne individuano la dimensione nel contesto sociale.

---

<sup>15</sup> L'art. 2059 c.c. (Danni non patrimoniali) prevede che: “Il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge”.

<sup>16</sup> Cfr. Corte di cassazione sentenze nn. 8827 e 8823 del 2003.

È venuta meno, così, la necessità, avvertita dalla Corte dei conti, inizialmente, di ricondurre tale fattispecie al concetto di danno patrimoniale, ancorando la sua quantificazione alle spese, anche solo potenziali, che l'ente pubblico avrebbe dovuto affrontare per reintegrare la propria immagine.

Il danno può, inoltre, qualificarsi come danno conseguenza se l'evento sia consequenziale al comportamento dell'agente, commissivo od omissivo, al quale è legato da un nesso di causalità; come danno evento se esso si verifichi contestualmente al fatto, di guisa che il danno è *in re ipsa* e non in un evento successivo.

Come premesso, la condotta ed il danno debbono essere legati tra loro da un nesso di causalità; la materia è notoriamente trattata dal diritto penale.

Al riguardo, quattro sono le teorie che è possibile seguire per l'individuazione del nesso eziologico: a) la teoria della *conditio sine qua non*, in base alla quale è sufficiente, per l'attribuzione della responsabilità, che l'agente abbia posto in essere uno degli antecedenti necessari alla produzione dell'evento (la conseguenza è però l'eccessivo dilatarsi della sfera di imputabilità); b) la teoria della causalità adeguata, secondo la quale per aversi nesso di causalità occorre, basandosi sull'esperienza dell'*id quod plerumque accidit*, che un antecedente realizzato dall'agente, abbia l'idoneità a produrre l'evento (la critica che si può muovere a detta teoria è quella che sfuggono al rapporto causale gli eventi ritenuti improbabili); c) la teoria della condotta costitutiva, seguendo la quale, di fronte ad una presenza di molteplicità di comportamenti attivi ed omissivi possibili, la causa del danno deve rinvenirsi in quella condotta direttamente collegata all'evento lesivo; d) la teoria dell'Antolisei, in base alla quale il soggetto deve aver posto in essere una condizione dell'evento ed il risultato non deve essere conseguenza del concorso di fattori eccezionali, idonei ad incidere, mutandolo, sul normale svolgersi della concatenazione causale.

Devono, inoltre, mancare, perché si configuri responsabilità, le c.d. cause di giustificazione, anch'esse ben note nel diritto penale. Queste consistono in particolari situazioni, in presenza delle quali l'agente è esente da colpa, che fanno venire meno l'antigiuridicità della condotta ed il cui operare è, pertanto, oggettivo. Tra queste, ricordiamo: l'incapacità di intendere e di volere, lo stato di necessità, il caso fortuito, la forza maggiore, l'esercizio di un diritto, l'adempimento di un dovere, l'uso legittimo delle armi, la legittima difesa, l'ottemperanza ad un ordine legittimo impartito dall'autorità ed altre cause di giustificazione non codificate per le quali si ricorre all'analogia.

Perché si delinei responsabilità per gli illeciti compiuti dai dipendenti ed agenti pubblici, causativi di danno erariale, è, inoltre, necessaria, nell'autore del danno, la presenza dell'elemento soggettivo o psichico,

rappresentato dalla volontà colpevole, atteggiamento antidoveroso della volontà, che si concreta nelle forme del dolo e della colpa grave.

Il dolo consiste nella previsione e volontà dell'evento dannoso per l'erario, come conseguenza della propria azione od omissione, cui la legge ricollega l'obbligo di risarcimento. Vi è da sottolineare che dottrina e giurisprudenza hanno distinto tra il c.d. dolo intenzionale, cioè l'effettiva volontà di provocare il danno, dal c.d. dolo eventuale, intendendosi per tale la semplice previsione dell'eventualità del verificarsi dell'evento dannoso e la conseguente accettazione del rischio.

La giurisprudenza contabile ha specificato che, nella responsabilità amministrativa, la componente dolosa si presenta come "dolo contrattuale", cioè il cosciente inadempimento di una specifica obbligazione contrattuale, quale ne sia la sua fonte e "consiste nella coscienza e volontà di venir meno ai propri obblighi e doveri di ufficio e nel proposito sciente di non adempiere l'obbligazione comportando, tra gli altri effetti, anche quelli di abbracciare, oltre al danno prevedibile, (art. 125 c.c.), anche quello non prevedibile (art. 1218 c.c.)<sup>17</sup>".

La colpa consiste nella negligenza, imprudenza, imperizia, o inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline.<sup>18</sup>

Occorre qui sottolineare che, per aversi responsabilità amministrativa patrimoniale, è necessario che la colpa sia connotata da gravità; per poter meglio graduare la colpevolezza, la giurisprudenza ha elaborato una serie di indici quali, ad esempio, la previsione dell'evento (la c.d. colpa cosciente), oppure la prevedibilità e la prevenibilità dello stesso, od, ancora, l'entità dello scostamento della condotta posta in essere dal soggetto agente da quella che ipoteticamente avrebbe dovuto tenere in base agli schemi normativi astratti di comportamento, indicativa di un'inescusabile trascuratezza, superficialità, leggerezza dell'agire nell'espletamento dei propri doveri, tenendo conto del fatto che una qualsiasi violazione di regole di condotta non implica automaticamente gravità della manchevolezza<sup>19</sup>.

## **5. Responsabilità amministrativa patrimoniale e responsabilità civile – differenze.**

---

<sup>17</sup>Cfr. Corte dei conti, Sez. giurisdiz. regione Umbria, 20 dicembre 2006, n. 405.

<sup>18</sup> V. art. 43, comma 3, c.p..

<sup>19</sup> Corte dei conti, Sez. giurisdiz. regione Trentino Alto Adige – Trento, 29 dicembre 2006, n. 137.

Premesso che la giurisdizione in materia di danno erariale appartiene alla Corte dei conti e che un organo neutrale ed imparziale di essa, il Procuratore regionale è competente a promuovere la relativa azione di responsabilità per danno, precisiamo che, la responsabilità amministrativa patrimoniale, *species*, come abbiamo visto del *genus*, responsabilità civile, si differenzia da quest'ultima per alcune peculiarità:

- la prima insorge come già evidenziato, solo in presenza di condotte dolose o gravemente colpose, a differenza da quella civile nella quale rileva anche la colpa lieve;

- in caso di più autori dell'illecito essi rispondono ognuno in proporzione al proprio apporto causale (responsabilità parziaria) alla produzione del danno (a meno che non abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo, nelle quali eventualità sono responsabili solidalmente), a differenza dalla regola della solidarietà civilistica;

- la responsabilità amministrativa patrimoniale è personale e, pertanto, intrasmissibile agli eredi, salvo la dimostrazione che essi si siano arricchiti, traendo vantaggio dall'illecito commesso dal dante causa;

- il giudice contabile deve effettuare una valutazione comparativa del danno e delle utilità comunque conseguite dall'Amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori, o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità (c.d. *compensatio lucri cum damno*) a differenza dal giudizio civile, in cui si tiene conto solo del danno<sup>20</sup>;

---

<sup>20</sup> La L. n. 20/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, all'art. 1, prevede che: "La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi".

1-bis. Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.

1-ter. Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

1-quater. Se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso.

- il giudice contabile, ha il potere di riduzione dell'addebito, consistente nella potestà di porre a carico dei responsabili soltanto parte del danno accertato, a differenza del giudice civile;

- il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni in luogo dell'ordinario limite civilistico decennale.

## **6. L'istituto della prescrizione**

Tra le peculiarità, più sopra evidenziate, ci sembra importante, in questa sede, soffermarci, brevemente sul tema della prescrizione, per la sua incidenza e rilevanza pratica sull'azione processuale.

La prescrizione è un istituto in base al quale, il mancato esercizio di un diritto soggettivo, da parte del suo titolare, per il periodo di tempo determinato dalla legge, comporta il venir meno del diritto stesso (tranne nei casi di diritti imprescrittibili quali, ad esempio, gli *status*, la patria potestà, il diritto di proprietà, i diritti facoltativi, etc.).

La L. n. 20/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, all'art. 1, comma 2, stabilisce che: "Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta".

Tale articolo, secondo pacifica giurisprudenza della Corte dei conti, va letto in stretta correlazione con l'art. 2935 c.c., secondo il quale: "La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere" e, pertanto, come affermato da recente sentenza della Sez. I della Corte stessa<sup>21</sup>, il *dies a quo* dal quale fare decorrere la prescrizione del diritto al risarcimento del danno è da individuarsi nel momento in cui il fatto illecito si perfeziona di tutti gli elementi che lo compongono, tra i quali la conoscibilità obiettiva del danno ingiusto; solo con l'esteriorizzazione del danno sorge il diritto al suo risarcimento ed il P.M. contabile potrà esercitare la relativa azione, non potendosi ritenere inerzia giuridicamente rilevante il comportamento antecedente a tale momento.

Vi è da aggiungere, per completezza, che il semplice fatto che il danno erariale sia l'effetto di una condotta dolosa, non implica automaticamente che il presunto responsabile abbia dolosamente occultato il danno e,

---

1-quinquies. Nel caso di cui al comma 1-quater i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente. La disposizione di cui al presente comma si applica anche per i fatti accertati con sentenza passata in giudicato pronunciata in giudizio pendente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 248. In tali casi l'individuazione dei soggetti ai quali non si estende la responsabilità solidale è effettuata in sede di ricorso per revocazione".

<sup>21</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. I, 6 marzo 2006, n. 68/ A.

conseguentemente, dovrà essere provato in giudizio che il convenuto abbia posto in essere una specifica ed ulteriore attività mirante a celarlo.

## **7. La fase di accertamento della responsabilità amministrativa patrimoniale (istruttoria processuale). Il Procuratore regionale della Corte dei conti**

Procedendo, adesso, ad analizzare, in concreto, come si sviluppa la fase di accertamento della responsabilità amministrativa patrimoniale, diciamo, innanzi tutto, che il processo di responsabilità amministrativa è ritenuto pacificamente, dalla dottrina<sup>22</sup>, di tipo inquisitorio, in quanto la promozione dell'azione è affidata ad un organo dello Stato, il pubblico ministero presso la Corte dei conti<sup>23</sup>, che ha l'obbligo di esercitare l'azione di responsabilità, d'ufficio (officialità dell'azione), ricorrendone le condizioni.

Egli tutela, nel processo, non interessi propri, in qualità di parte, ma interessi generali dell'ordinamento, dovendo operare in posizione di neutralità ed in modo autonomo dall'Amministrazione.

Il giudizio di responsabilità amministrativa ha origine con una *notitia damni*, di cui il Procuratore regionale venga a conoscenza attraverso fonti ufficiali<sup>24</sup> o informali<sup>25</sup>, in base alla quale sorge il suo potere-dovere di svolgere indagini.

L'attività istruttoria del Procuratore regionale consiste nella raccolta di tutti gli elementi necessari all'accertamento dei fatti. Egli può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie, disporre accertamenti diretti presso le pubbliche

---

<sup>22</sup> L. Schiavello, *Processo contabile*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol., XXXVI, Milano, 1987; D. Morgante, *La responsabilità e la giustizia contabile*, in *Manuale di contabilità di Stato*, (a cura di G. Correale), Napoli, 1993.

<sup>23</sup> Le funzioni di pubblico ministero contabile vengono svolte, ai sensi del T.U. Corte dei conti n. 1214/1934, art. 1, comma 4, a livello centrale, dal Procuratore generale, coadiuvato da Vice Procuratori generali e Sostituti Procuratori generali.

In seguito alla riforma del 1994, dette funzioni sono esercitate, in sede decentrata, presso le Sezioni giurisdizionali, da Procuratori regionali coadiuvati da Vice Procuratori generali e Sostituti Procuratori generali.

<sup>24</sup> Rapporti delle Forze di Polizia, denunce di amministratori pubblici, informative di altri organi magistratuali quali, ad esempio, il P.M. penale che, ai sensi dell'art. 129, comma 3 delle norme di attuazione del c.p.p. deve informare il P.M. contabile quando promuova l'azione penale per reati che abbiano prodotto danno erariale, dando notizia dell'imputazione; di uffici di controllo della Corte dei conti, di dirigenti, etc.

<sup>25</sup> Articoli di stampa, notizie di vario genere (televisione, internet, etc.), segnalazioni di privati.

Amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici, ordinare, anche a mezzo della Guardia di finanza, ispezioni, disporre il sequestro di documenti, audizioni personali, perizie e consulenze. Egli può, altresì, delegare, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche Amministrazioni ed avvalersi di consulenti tecnici<sup>26</sup>.

A seguito di tale attività, antecedente all'eventuale processo, il P.M. contabile, sulla base degli elementi raccolti, può decidere di archiviare l'istruttoria o di avviare l'azione di responsabilità.

Il più delle volte, la fase istruttoria si conclude con l'archiviazione, provvedimento che il P.M. emette quando reputi che la *notitia damni* sia manifestamente infondata o quando ritenga, in base agli elementi raccolti, la non sussistenza dell'elemento soggettivo o di quello oggettivo della responsabilità amministrativa patrimoniale.

Tale atto di archiviazione non preclude un'eventuale successiva iniziativa processuale per lo stesso fatto da parte del Procuratore regionale.

Ove il P.M. consideri giustificata la promozione dell'azione di responsabilità, prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, è obbligato ad invitare, con atto notificato, il presunto responsabile del danno a depositare, entro un termine non inferiore a trenta giorni dalla notifica, le proprie deduzioni ed eventuali documenti.

L'invito deve fornire al destinatario un quadro dettagliato degli elementi di fatto e di diritto sui quali il Procuratore regionale fonda il proprio assunto in ordine alle varie imputazioni di responsabilità.

Tale atto, ove contenga esplicite indicazioni in tal senso, è idoneo, ai sensi degli artt. 1219 e 2943 c.c., ad interrompere la prescrizione del debito verso l'erario.

Una volta ricevuto l'invito, il presunto responsabile, oltre alla possibilità di produrre deduzioni e documentazione, può chiedere di essere sentito personalmente per chiarire la propria posizione e cercare di evitare l'emissione dell'atto di citazione.

Notificato l'invito a dedurre, il P.M. ha poi 120 giorni di tempo, salvo proroga concessa, una sola volta, dalla Sezione giurisdizionale competente, dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile, per emettere l'atto di citazione. Scaduto tale termine, il Procuratore non può, a pena d'inammissibilità dell'atto di citazione, emettere un nuovo invito a dedurre avvalendosi, sempre per i medesimi

---

<sup>26</sup> Cfr. T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, n. 1214/1934, art. 74; L. n. 203/1991, art. 16, comma 3; L. n. 19/1994, art. 2, comma 4 e 4 bis, art. 5, comma 6.

fatti, di un nuovo termine di 120 giorni per l'emissione dell'atto di citazione.

Alla conclusione di questa fase, il P.M. ha la possibilità, sulla base dei nuovi elementi adottati dal presunto responsabile, di archiviare l'istruttoria o, se ritenga sussistenti tutti i presupposti e gli elementi necessari per la domanda giudiziale, di dare inizio all'azione, mediante l'emissione dell'atto di citazione e successivo suo deposito presso la segreteria della Sezione giurisdizionale adita. Seguirà l'*iter* dinanzi al Giudice.

#### **8. Rapporti tra l'azione risarcitoria dell'Amministrazione pubblica e l'azione del Pubblico Ministero contabile.**

In conclusione, appare necessario chiarire i rapporti tra l'eventuale azione risarcitoria dell'Amministrazione pubblica e l'azione del Pubblico Ministero contabile.

Non è pacifico, infatti, in dottrina ed in giurisprudenza, come debbano coordinarsi tra loro il potere di azione del Pubblico Ministero contabile ed un eventuale esercizio diretto, da parte dell'Amministrazione pubblica, dell'azione risarcitoria, mirante all'accertamento dei fatti e delle responsabilità relative ad un evento lesivo subito.

Ciò premesso, è da rilevare che la Corte di cassazione, ha sempre ribadito la sussistenza della giurisdizione esclusiva del Giudice contabile in materia di danno all'erario, in presenza di responsabilità amministrativa patrimoniale nei confronti di impiegati o funzionari, legati all'Amministrazione da rapporto di impiego o di servizio, sia diretta per danni arrecati all'erario, sia indiretta per lesioni arrecate a diritti dei terzi verso i quali l'Ente pubblico abbia dovuto rispondere<sup>27</sup>.

La medesima Corte, al contempo, con la recente sentenza n. 13662/2007, ha asserito<sup>28</sup> la non idoneità dell'azione promossa innanzi alla Corte dei conti ad interrompere i termini di prescrizione per l'esercizio, da parte dell'Amministrazione danneggiata, dell'azione di risarcimento per il danno subito innanzi al Giudice ordinario; la domanda, infatti, fatta valere nei confronti dei dipendenti pubblici nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti non avrebbe ad oggetto il medesimo contenuto dell'azione di risarcimento danni promossa

---

<sup>27</sup> Cfr. Corte di cassazione, SS. UU. nn. 15288/2001, 933/1999, 7454/1997.

<sup>28</sup> La Corte di cassazione aveva, peraltro, già affermato che: "la giurisdizione civile per risarcimento dei danni da reato, da un lato, e giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale" SS.UU., n. 22277/2004.

davanti al Giudice ordinario dall'Amministrazione per gli stessi fatti, in quanto il Procuratore presso la Corte dei conti, a differenza dell'Amministrazione danneggiata, che opera nel suo specifico interesse, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, in rappresentanza dell'interesse generale della collettività al corretto esercizio delle funzioni amministrative e contabili da parte dei pubblici dipendenti.

Nella fattispecie su evidenziata, sembrerebbero esservi, per il recupero del medesimo credito vantato dall'Amministrazione pubblica, quale conseguenza del danno arrecato da un dipendente o da soggetto legato da rapporto di servizio, due soggetti legittimati a promuovere l'azione recuperatoria innanzi a giudici differenti.

Aggiungiamo a ciò che, come pacificamente ritenuto, l'azione civile promossa dall'Amministrazione pubblica innanzi al Giudice ordinario non è, in alcun modo, preclusiva dell'azione, per i medesimi fatti, del Pubblico Ministero contabile, di talché potrebbero aversi, in relazione agli stessi accadimenti e ad un unico danno, sia giudicati contraddittori, sia oneri aggiuntivi per assistenza legale gravanti sul convenuto, così come l'eventualità che quest'ultimo sia condannato due volte a risarcire l'identico danno (con deduzione, ovviamente, di quanto già eventualmente corrisposto, allo stesso titolo, in adempimento di altra sentenza).

Qualche indicazione chiarificatrice sul tema può trarsi dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 272/2007, con la quale, il Giudice delle leggi, si è pronunciato in merito alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 75, comma 3, c.p.p. con riferimento all'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, sollevata da una Sezione regionale contabile, nell'ambito di un procedimento relativo al risarcimento del danno all'immagine, il cui ristoro era stato chiesto, in relazione ai medesimi fatti, dall'Amministrazione danneggiata, costituitasi parte civile nel giudizio penale.

In tale contesto, la Corte ha indicato "la possibile idoneità dell'articolo 538, comma 2, c.p.p., a risolvere il prospettato problema di raccordo tra la giurisdizione ordinaria e contabile". Tale articolo stabilisce, infatti, che il Giudice penale, nel pronunciare la sentenza, ove gli sia stato espressamente richiesto, decida, altresì, sulla domanda per il risarcimento del danno, provvedendo alla sua liquidazione, salvo che sia prevista la competenza di altro Giudice.

Stante, quindi, la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di risarcimento del danno erariale, il Giudice penale dovrà, in sede di pronuncia sul risarcimento del danno, limitarsi alla sola condanna generica dell'imputato, essendo, poi, il Giudice contabile competente a pronunciarsi in relazione ad esso.

La soluzione dei possibili conflitti tra giurisdizioni è nello stesso sistema e postula il coordinamento tra l'azione risarcitoria della Corte dei conti e le Amministrazioni pubbliche al fine di evitare antinomie, ricadenti, poi, sulle Amministrazioni stesse.

È indubbio, infatti, che il soggetto istituzionalmente preposto dall'ordinamento al recupero del danno erariale ed al perseguimento dei responsabili sia il P.M. contabile, soggetto pubblico, neutrale, con ampi poteri istruttori, la cui azione a ristoro del danno erariale è caratterizzata dalla doverosità e che, incomba, per legge, su una serie di soggetti, l'obbligo di denuncia di fatti dannosi per la finanza pubblica, così come ribadito nella recente nota del Procuratore Generale presso la Corte dei conti, prot. n. PG 9434/2007 P., in data 2 agosto 2007.

Non vi è dubbio che incorra, infatti, in una forma particolare di responsabilità amministrativa patrimoniale chi, essendovi tenuto, ometta o ritardi la denuncia e, con la sua condotta, vanifichi, quindi, il potere del P.M. contabile di agire per intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno.

Dal punto di vista procedurale, una volta presentata tempestiva e circostanziata denuncia da parte dei soggetti obbligati, l'Amministrazione lesa, in relazione ai fatti emersi, ha facoltà, anche per esimersi da responsabilità, di costituire in mora, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1219 e 2943 c.c., il presunto responsabile del danno, al fine di interrompere la decorrenza del termine di prescrizione, così come di assumere iniziative nei confronti di quest'ultimo per ottenere, in via amministrativa, la refusione del danno stesso.

Qualsiasi attività l'Amministrazione intraprenda in tal senso dovrà essere comunicata alla Procura regionale della Corte dei conti, così come qualsivoglia elemento nuovo inerente ai fatti denunciati.

Gli argomenti da sviluppare sarebbero ancora molteplici, ma la ristrettezza del tempo disponibile non consente di soffermarci ulteriormente su altre tematiche, pur meritevoli di nota.

Ci auguriamo, ad ogni modo, di aver potuto offrire un quadro sufficientemente esaustivo del tema affrontato.