

UFFICIO STUDI CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".

Il "dolo erariale" dopo il decreto c.d. semplificazioni (d.l. 76/2020) nella giurisprudenza contabile¹

La [Corte dei Conti del Trentino Alto Adige \(sez. di Trento\) con sentenza n. 58/2021](#) ha condannato un funzionario a risarcire il danno erariale causato agli enti pubblici di appartenenza per i corrispettivi ricevuti in più di dieci anni di servizio, corrispettivi giudicati non dovuti, in quanto l'assunzione era stata conseguita e mantenuta con la reiterata produzione di documenti falsi (attestato di laurea e dichiarazione sostitutiva di atto notorio).

La sentenza 58/2021 in commento offre l'occasione per esaminare la nuova disciplina del dolo c.d. erariale, prevista dall'art. 1, comma 1, secondo periodo, legge n. 20/1994, così come modificato dall'[art. 21, comma 1, del d.l. 76/2020](#) (decreto c.d. semplificazioni).

1. I termini della questione: la volontà dell'evento dannoso

La difesa del convenuto non ha messo in discussione la realizzazione della condotta e la sua antiggiuridicità, ossia la falsificazione del titolo di studio (laurea in economia e commercio) quale requisito indispensabile per la partecipazione alla selezione pubblica che ha consentito al convenuto di assumere il ruolo di funzionario (il quale infatti si è dimesso in seguito alla denuncia dell'Università dove si era dichiarato laureato).

La difesa, invece, ha contestato la quantificazione del danno e soprattutto, per quanto qui interessa, la sussistenza del dolo nella nuova accezione introdotta dall'art. 21, comma 1, d.l. 76/2020, in quanto **non sarebbe stata dimostrata "la volontà dell'evento dannoso"** (secondo la nuova formulazione dell'[art. 1, comma 1, secondo periodo, legge n. 20/1994](#)). Il convenuto, infatti, non avrebbe mai avuto l'intenzione di danneggiare il datore di lavoro pubblico e avrebbe sempre lavorato per il bene dell'Ente.

La Corte dei Conti, nel respingere le difese del convenuto, fornisce alcuni argomenti diretti a definire i contorni della **"nuova" accezione di dolo erariale** introdotta dal citato d.l. 76/2020.

2. La limitazione della responsabilità erariale prima e dopo il d.l. n. 76/2020

La responsabilità amministrativa (o erariale), derivante dalla causazione di un danno patrimoniale, diretto o indiretto, alla pubblica amministrazione da parte di un dipendente o di un funzionario pubblico (art. 28 Cost.), è caratterizzata dai classici elementi costitutivi dell'imputazione soggettiva della condotta (azione o omissione), ossia l'evento dannoso, il nesso causale tra la condotta e l'evento e l'elemento soggettivo.

¹ Ha collaborato alla stesura del documento Giorgio Valandro Università di Padova

Tuttavia, la responsabilità amministrativa assume i caratteri di una forma di responsabilità *sui generis* rispetto ad entrambe le figure di responsabilità civile (contrattuale e aquiliana, alle quali peraltro larga parte della giurisprudenza contabile continua a fare riferimento), in quanto fortemente connotata anche da elementi pubblicistici (in ordine alle funzioni risarcitoria, preventiva e sanzionatoria) e da un regime giuridico proprio. Si pensi per es. alla personalità della responsabilità e alla non trasmissibilità del relativo debito (con l'eccezione dell'indebito arricchimento), al potere della riduzione della condanna (art. 83, r.d. n. 2440/1923), alla durata quinquennale della prescrizione, al superamento dell'ambito del rapporto di servizio, oltre alla irrilevanza della colpa semplice (ossia non grave) e al venir meno della solidarietà passiva in caso di colpa grave Tutti tratti distintivi rispetto al regime del diritto civile².

Un rilievo centrale è ricoperto dall'elemento soggettivo, la cui prova è rimessa alla procura contabile sia per l'accertamento dell'*an* che del *quantum* della condanna, con esclusione della c.d. responsabilità formale, ossia derivante dalla mera violazione formale delle norme di salvaguardia della finanza pubblica (Corte cost. 23 marzo 1983, n. 72)³.

In particolare, per quanto riguarda l'elemento soggettivo, con la disciplina introdotta dalla legge n. 20/1994 (contenente "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti") e dalla successiva riforma del 1996 (d.l. n. 543/1996 e ss. mm.), la responsabilità erariale è stata **circoscritta alla colpa grave**, oltre che al dolo, escludendo rilevanza ai danni cagionati con colpa lieve: *"La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali"* ([art. 1, comma 1, l. n. 20/1994](#)).

Si deve rilevare, quindi, che il legislatore del 1996 ha già riconosciuto l'esigenza di circoscrivere la responsabilità dei funzionari pubblici, al fine di scongiurare che siano chiamati a rispondere di errori non gravi, in un contesto normativo e organizzativo sempre più complesso, mutevole ed incerto, con il rischio di ritardare o addirittura paralizzare l'azione amministrativa per timore di interventi punitivi per errori anche marginali (c.d. paura della firma). Sotto questo profilo, allora, come riconosciuto dalla Corte costituzionale (Corte cost. n. 371/1998)⁴, la rilevanza della colpa solo in termini di gravità, non è solo "non irragionevole", bensì diviene uno strumento **per assicurare il**

²Sul tema vedi RAELI V., *La natura della responsabilità amministrativa tra modello risarcitorio e sanzionatorio*, in *federalismi.it*, n.1 /2010, pp. 1-27.

³ Dall'assimilabilità della responsabilità amministrativa a quella aquiliana o, comunque, dalla sua natura di "responsabilità sui generis affidata alla giurisdizione della Corte dei conti" deriva la contrarietà al sistema dell'addossamento al privato dell'onere dimostrativo di cause esterne che abbiano reso la prestazione impossibile. Così GIORDANO A., *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. n. 76/2020*, in *Rivista della Corte dei Conti*, Anno LXXIV - n. 1, Gennaio-Febbraio 2021, p. 14 ss.

⁴ Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, in *Riv. amm.*, 1998, p. 945 ss., con nota di MADDALENA, *La limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave dopo la sentenza della corte costituzionale n. 371*, del 20 novembre 1998.

buon andamento (art. 97 Cost.), in quanto il timore delle responsabilità non diviene fonte di rallentamenti o inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa⁵.

Il legislatore è intervenuto più volte su questa disciplina della responsabilità erariale, senza però stravolgere sostanzialmente la struttura fondamentale e il concetto di responsabilità amministrativa. [L'art. 21 del d.l. 76/2020](#) (rubricato "Responsabilità erariale"), invece, è intervenuto pesantemente sulla struttura dell'illecito amministrativo, in quanto ha introdotto una nuova definizione di dolo inteso in senso penalistico (richiedendo la volontà dell'evento dannoso) e ha sospeso temporaneamente, fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità per le azioni (ma non per le omissioni) commesse anche con colpa grave.

Anche se giustificata dalla necessità di alleggerire il peso della responsabilità degli amministratori pubblici per superare la c.d. burocrazia difensiva e disincentivare l'inerzia in un periodo di particolare emergenza⁶, questa accentuata limitazione della responsabilità dei funzionari pubblici, introdotta in sede di decretazione d'urgenza, è stata accolta con molto scetticismo dalla dottrina e sembra destinata a trovare **una certa resistenza applicativa da parte della magistratura contabile**, che vede il rischio di una deresponsabilizzazione generalizzata che, se portata a regime, potrebbe mettere in pericolo addirittura la stessa sopravvivenza della giurisdizione della Corte dei conti⁷.

La sentenza della Corte dei Conti in commento mette in evidenza sia questo tentativo, da parte della difesa del convenuto, di estendere l'ambito di applicazione della nuova concezione di dolo anche oltre la *ratio* della norma, sia la conseguente presa di

⁵ Secondo la Consulta, nel combinare elementi restitutori e di deterrenza, la disposizione che attribuisce rilevanza alla sola colpa grave, oltre al dolo, persegue la finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'amministrazione e quanto a carico del dipendente «nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo». Così CREPALDI G., *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc.1, Gennaio 2021, p. 23 e ss. Su queste premesse, la giurisprudenza contabile ha individuato l'elemento soggettivo della colpa grave in relazione a quei comportamenti caratterizzati da gravi manchevolezze, da marchiana imperizia, da irrazionali imprudenze, da inosservanza di un minimo di diligenza e nei casi di evidente violazione dei doveri d'ufficio.

⁶ Considera "ragionevole" questo intervento legislativo, anche se introdotto in modo "stravagante" tramite decreto-legge, TORCHIA L., *La responsabilità amministrativa*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2020, n. 6, p. 727 ss.

⁷ In senso apertamente critico CANALE A., *Il decreto semplificazioni e il regime transitorio in tema di responsabilità amministrativo-contabile: i chiaro-scuri della riforma*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, del 26/03/2021, in www.contabilita-pubblica.it. Il procuratore generale della Corte dei Conti, nel rimarcare la contraddizione del decreto semplificazioni con il quadro normativo eurounitario (che non esclude la colpa grave), richiama tutti i magistrati della Corte dei conti "e nello specifico tutti i pubblici ministeri contabili" al loro ruolo di "guardiani autorevoli dei conti pubblici" italiani e delle finanze comunitarie, perché "quando si delimita al di sotto di una certa soglia il perimetro delle responsabilità, quando la "fuga della firma" in realtà è la "fuga dai controlli", si innesca il processo di formazione non di buone prassi ma della "mala amministrazione". In tal senso anche PATUMI R., *Procedure di affidamento semplificate introdotte dal decreto semplificazioni e responsabilità dei funzionari pubblici*, in *Azienditalia*, 2021, 4, p. 717 ss. L'Autore, Consigliere della Corte dei Conti, invita la magistratura contabile a svolgere "un ruolo di protagonista" nell'applicazione rigorosa (nel senso chiaramente restrittivo) delle nuove disposizioni, le quali rischiano di condurre a una irragionevole deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici (tanto più se si pensa che anche i privati sono chiamati a rispondere nei confronti dei datori di lavoro per colpa grave). In tal senso vedi *amplius* BRIGUORI P., *La sopravvivenza della giurisdizione della Corte dei conti tra scudo erariale e dolo "penalistico"*, in *Azienditalia*, 2021, 4, p. 722 ss. Cfr. GIORDANO A., *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. n. 76/2020*, in *Rivista della Corte dei Conti*, Anno LXXIV - n. 1, Gennaio-Febrero 2021, p. 14 ss.

posizione del giudice contabile diretta a impedire forme indebite di deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici.

Prima di esaminare il caso concreto (riferito appunto alla nuova definizione di dolo erariale, introdotta dal comma 1 dell'art. 21, d.l. 76/2020), vale la pena di esaminare brevemente anche la disposizione introdotta dal secondo comma del citato art. 21, il quale sospende, in via temporanea, la rilevanza della colpa grave con riferimento alle azioni commesse nel periodo pandemico. Anche se temporanea, infatti, si tratta di una disposizione che si inserisce in un disegno complessivo che, unitamente alla delimitazione dell'abuso d'ufficio⁸, è diretto nel suo complesso a **costituire uno "scudo" per i funzionari pubblici chiamati ad agire rapidamente** per garantire l'efficienza dell'azione amministrativa, senza timore di incorrere in responsabilità personali (erariali o penali) per violazioni amministrative riconducibili nell'alveo della discrezionalità amministrativa.

2.1. La limitazione (temporanea) della responsabilità per colpa grave

La disposizione che ha destato maggiori preoccupazioni è quella introdotta **in via temporanea** dal [secondo comma dell'art. 21, d.l. 76/2020](#), il quale **limita al solo profilo del dolo**, con riguardo ai fatti commessi dal 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del decreto-legge) al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica per le azioni e non anche per le omissioni, *"in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo"* (così la [Relazione illustrativa](#) al disegno di legge di conversione)⁹.

La *ratio* della norma è, almeno nelle intenzioni, quella di combattere la burocrazia o amministrazione difensiva, la c.d. paura di firmare che tende a rallentare o paralizzare l'azione amministrativa, per cercare di rendere quest'ultima più incisiva nel periodo pandemico.

Si tratta di una norma temporanea ed eccezionale, che non modifica quindi l'art. 1, comma 1, d.l. 20/1994 e che **non trova applicazione nel caso concreto trattato** dalla sentenza in commento, in quanto i fatti (le reiterate falsificazioni dei documenti) sono stati commessi prima dell'entrata in vigore del decreto-legge.

In questa sede, ci si limita a segnalare alcuni dei profili critici di questa norma che porta ad esiti concretamente contraddittori anche rispetto alle finalità perseguite.

⁸ L'art. 323 c.p. è stato modificato dall'art. 23 del d.l. 76/2020, sostituendo, ai fini della sussistenza del reato, la "violazione di legge e di regolamenti" con la "violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità". In questo modo, viene definito espressamente il tipo di atto rispetto al quale deve essere individuata la violazione e vengono escluse le decisioni discrezionali dal novero delle possibili violazioni.

⁹ Art. 21, comma 2, d.l. 76/2020: *"Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente."*

Come è stato osservato, infatti, rischia di crearsi la paradossale situazione di funzionari condannati per omissione dell'obbligo di vigilanza su azioni amministrative invece esentate da responsabilità anche per colpa grave. Si segnalano, infine, le difficoltà applicative che potranno insorgere per la limitazione temporale della norma, nei casi in cui più azioni dello stesso procedimento concorrano a determinare l'evento dannoso e solo una delle azioni ricada nel periodo di esenzione dalla responsabilità per colpa grave.

Infine, l'esclusione della responsabilità anche in caso di colpa grave, se portata a regime, a parte il rischio di incostituzionalità per violazione dell'art. 28 Cost, potrebbe condurre a un pericoloso svuotamento della giurisdizione contabile, senza necessariamente comportare un concreto alleggerimento della responsabilità dei funzionari pubblici. Le amministrazioni danneggiate, infatti, stante la concorrente giurisdizione civile, potrebbero essere incentivate (se non obbligate) ad agire dinanzi al giudice ordinario a titolo di responsabilità civile, esponendo il dipendente al rischio di risarcimento integrale del danno, contestabile anche in base alla colpa semplice¹⁰.

2.2. Il dolo "in chiave penalistica"

La modifica introdotta dal comma 1 del citato art. 21, d.l. 76/2020 non è temporanea, bensì a **regime**, in quanto aggiunge un secondo periodo all'art.1, comma 1, della legge n. 20/1994, stabilendo che *"La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso."* ([art.1, comma 1, secondo periodo, legge n. 20/1994](#)).

La Relazione illustrativa precisa che la finalità della modifica è quella di chiarire che *"il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto"*. Secondo un indirizzo della giurisprudenza contabile ancora consistente, infatti, in ambito contabile si dovrebbe fare riferimento al dolo c.d. contrattuale o *in adimplendo*, ritenendo sufficiente la consapevolezza dell'inadempimento degli obblighi e doveri derivanti dal rapporto di servizio con l'ente pubblico, senza necessità di provare (da parte della procura contabile) l'intenzione del funzionario di agire ingiustamente a danno di altri¹¹.

La volontà del legislatore è, invece, quella di ricondurre il dolo erariale al modello dell'art. 43 c.p., secondo il quale *"Il delitto è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione... è dall'agente*

¹⁰Così: PERIN M., *Le modifiche (o soppressione) della responsabilità amministrativa per colpa grave. Saranno utili? Probabilmente no*, in [www.lexitalia.it](#), 25 agosto 2020; ATELLI M. et al., *Il dolo contabile dopo l'art. 21 del decreto-legge Semplificazioni fra contraddizioni e incoerenze di sistema*, in *Rivista della Corte dei Conti*, Anno LXXIII - n. 6 - Novembre-Dicembre 2020, pp. 32-33; GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità*, cit.

¹¹Così Il Presidente onorario della Corte dei Conti VETRO A., *Il dolo contrattuale o civilistico: applicazione nei giudizi di responsabilità amministrativa secondo la più recente giurisprudenza della corte dei conti*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, del 10/12/2011, in [www.contabilità-pubblica.it](#). Nell'accezione civilistica il dolo, quale elemento psicologico soggettivo del fatto illecito, è disciplinato dall'articolo 2043 del cod. civ. ("Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno", nel caso della responsabilità extracontrattuale) o dall'articolo 1125, del cod. civ., nel caso dell'inadempimento di un'obbligazione (*"Se l'inadempimento o il ritardo non dipende da dolo del debitore, il risarcimento è limitato al danno che poteva prevedersi nel tempo in cui è sorta l'obbligazione"*). Anche il dolo civilistico, quindi, è connesso all'intenzione del soggetto agente di ottenere un risultato illecito, per violazione del principio *neminem laedere* o per colpevole inadempimento contrattuale. Resta però irrilevante la volontà delle conseguenze dannose, di cui in ambito civile si è chiamati a risponderne anche per colpa lieve.

preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione". Il dolo in chiave penalistica, quindi, richiede due elementi: la c.d. "rappresentazione" o consapevolezza dell'azione (od omissione) diretta a creare l'evento dannoso e, al contempo, la decisione o volontà di realizzare l'evento dannoso o pericoloso.

Quella introdotta dall'art. 21, comma 1, d.l. 76/2020, quindi, non vuole essere formalmente una deroga al regime della responsabilità erariale, quanto piuttosto un'interpretazione autentica che interviene nel dibattito giurisprudenziale, incidendo sul riparto degli oneri probatori, ponendo **a carico della procura contabile l'onere di provare la volontà delle conseguenze dannose**, derivanti dalla consapevole violazione delle obbligazioni gravanti sul funzionario pubblico¹².

Tuttavia, come è stato osservato¹³, un'interpretazione formalistica della nuova norma, che volesse intendere la "volontà dell'evento dannoso" alla stregua del dolo intenzionale o diretto (e non anche come dolo eventuale), farebbe venir meno larga parte degli illeciti contabili, in quanto sono rari i casi in cui la volontà dell'agente è direttamente orientata alla causazione di un danno erariale. In questo modo, in effetti, potrebbe risultare esente da responsabilità persino il funzionario che ha voluto un illecito vantaggio personale, prevedendo la possibilità di un pregiudizio all'erario ma senza volerlo intenzionalmente. È chiaro, quindi, che per evitare irragionevoli deresponsabilizzazioni dei funzionari pubblici in contrasto con i principi costituzionali (art. 28 della Cost.), la considerazione del dolo "in chiave penalistica" deve indurre a un'applicazione coerente del paradigma penalistico, che include, per esempio, anche le ipotesi di reati di c.d. pura condotta, la figura del dolo eventuale quale accettazione del rischio e la concezione dell'evento anche in senso giuridico e non solo naturalistico.

Come si vede, quindi, le incertezze interpretative non risultano superate da questo intervento normativo, il quale in astratto rende più facile contestare la responsabilità erariale, rimettendo alla procura contabile l'onere di dimostrare la volontà dell'evento dannoso e alla giurisprudenza il compito di dare applicazione concreta alla nuova concezione di dolo introdotta dall'art. 21, comma 1, d.l. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni).

3. La dimostrazione della volontà dell'evento dannoso nel caso concreto

La disposizione introdotta dall'art. 21, comma 1, d.l. n. 76/2020 ha, come sopradetto, una portata generale, in quanto modifica la disciplina dell'art. 1, comma 1, l. n. 20/1994, senza limitazioni temporali e introducendo una connotazione del dolo erariale "in chiave penalistica", destinata a trovare **applicazione in tutti i giudizi sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti**.

¹²Nella giurisprudenza contabile è stata elaborata anche una specifica definizione di "dolo erariale", corrispondente alla "consapevolezza e volontà dell'azione o dell'omissione *contra legem* ha riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano l'esercizio delle funzioni amministrative ed alle sue conseguenze dannose per le risorse finanziarie pubbliche" (Corte dei conti, sez. III, app. 28 settembre 2004 n. 510). La giurisprudenza successiva, senza accedere a una distinta categoria di dolo, ha esplicitamente fatto riferimento proprio al dolo penalistico ex art. 43 c.p. (per es. Corte dei conti, sez. III, app. 28 settembre 2004 n. 510; Corte dei conti sez. I, app. 17/05/2010 n. 356).

¹³GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità*, cit. In tal senso vedi anche ATELLI, *Il dolo contabile dopo l'art. 21 del decreto-legge Semplicazioni fra contraddizioni e incoerenze di sistema*, cit.

Per questa ragione, anche se la falsificazione del titolo di studio per ottenere illecitamente l'assunzione chiaramente non rientra negli obiettivi perseguiti dal legislatore (combattere la burocrazia difensiva, limitando la paura di firmare), ~~a pieno titolo~~ la difesa del convenuto ha invocato l'applicazione del nuovo secondo periodo dell'art. 1, comma 1, l. n. 20/1994, pretendendo *“la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”*. Al contrario, la difesa ritiene dimostrato che *“il convenuto non avrebbe mai avuto l'intenzione di danneggiare il datore di lavoro pubblico, bensì avrebbe sempre lavorato per il bene dell'Ente”* (vengono richiamati, tra gli altri elementi, anche gli incarichi assegnati e le valutazioni positive ricevute nel corso degli anni di servizio).

Nella sentenza in commento, la Corte dei Conti, tralasciando la questione della natura processuale o sostanziale del nuovo art. 1, comma 1, l. n. 20/1994¹⁴, ritiene di prendere posizione nel merito dell'eccezione proposta, affermando che **la volontà dell'evento dannoso è stata chiaramente dimostrata nello stesso momento in cui il convenuto *“intenzionalmente attestava falsamente il titolo di studio richiesto dagli enti pubblici datori di lavoro che, evidentemente, consideravano tale titolo elemento essenziale della prestazione lavorativa e della connessa retribuzione. In sostanza, appare chiara la piena consapevolezza delle conseguenze economiche che l'inganno posto in essere avrebbe determinato per le casse degli enti pubblici”***. Richiamando un orientamento della giurisprudenza contabile, la Corte afferma che *“La Pubblica Amministrazione non richiede e non remunera una prestazione qualsiasi, ma la specifica prestazione dedotta in contratto, discendente da norme imperative, con standard qualitativi, di professionalità e quantitativi predeterminati; la carenza di tali standard, nel caso specifico la professionalità richiesta, rende la prestazione lavorativa del tutto inadeguata alle esigenze amministrative e la controprestazione, ovvero la retribuzione corrisposta, non risulta correlata alla prestazione richiesta e pattuita, essendo venuto meno il relativo rapporto sinallagmatico”*.

L'accertamento del dolo si ripercuote anche nella quantificazione del danno, in quanto il giudice contabile ritiene non solo nullo *ab origine* il contratto di lavoro, ma anche irrilevanti le prestazioni rese dal lavoratore, in quanto il comportamento fraudolento determina **l'illiceità della causa del contratto** e quindi l'inapplicabilità dell'art. 2126 del cod. civ.¹⁵.

Per le prestazioni di fatto rese dal convenuto, invece, la Corte riconosce in via equitativa (ex art. 1226 c.c.) un abbattimento del 15% del danno erariale tenuto conto

¹⁴ La Corte dei Conti, per limitare l'applicazione del nuovo art. 1, comma 1, l. n. 20/1994, in altre occasioni ha affermato la natura processuale e non sostanziale della nuova disposizione, determinandone così l'irrilevanza ai fini della valutazione dell'elemento soggettivo di fatti illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 76/2020 (Corte dei conti, Sezione I centrale d'appello; sentenza 12 ottobre, 2020, n. 263).

¹⁵ *“La nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa”* (art. 2126, comma 1, cod. civ.).

dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione, in applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno* ex art. 1, comma 1-bis, l. n. 20/1994¹⁶.

Conclusioni e incertezze

In conclusione, con la sentenza in commento la Corte dei Conti accoglie la “nuova” definizione di dolo erariale in chiave penalistica (ex art. 1, comma 1, secondo periodo, l. n. 20/1994), rifiutando però la formalistica distinzione, prospettata dalla difesa del convenuto, tra “dolo” della condotta (la falsificazione del titolo di studio) e dolo dell'evento dannoso inteso in senso naturalistico, ossia come intenzione di procurare un danno patrimoniale all'amministrazione. Il giudice contabile, invece, riconosce la sussistenza del dolo nella volontà di causare un danno che si potrebbe qualificare come un evento *in senso giuridico* (secondo una concezione di matrice penalistica), in quanto la mancanza del titolo di studio (volontariamente falsificato) costituirebbe di *per sé* un danno per l'amministrazione pubblica, che si trova privata di una prestazione che aveva come requisito essenziale un determinato requisito professionale (ossia la laurea).

In questo modo, la sentenza 58/2021 in commento mette in evidenza come l'intervento del legislatore, al di là delle intenzioni, abbia lasciato aperti ampi margini interpretativi nella determinazione dell'elemento soggettivo della responsabilità erariale, la quale viene accertata ricorrendo in modo promiscuo a parametri di matrice sia penale che civilistica. Nel caso di specie, il richiamo alla concezione penalistica del dolo, lungi dal condurre a una mitigazione della responsabilità del convenuto, è stato accompagnato dalla accentuazione della funzione sanzionatoria della giurisdizione contabile, dove viene dato maggior rilievo alla riprovevolezza morale della condotta, con il conseguente disconoscimento (se non in via meramente equitativa) del valore economico della prestazione lavorativa di fatto resa dal dipendente¹⁷.

¹⁶ La Corte respinge invece l'eccezione della prescrizione quinquennale, in quanto il comportamento fraudolento e ingannevole posto in essere dal convenuto (che ha dissimulato in più occasioni il possesso del titolo di studio prescritto per l'assunzione e il mantenimento del pubblico impiego), integra un'ipotesi di “*occultamento doloso del danno*”, con conseguente decorrenza del termine iniziale della prescrizione solo dal momento in cui l'Amministrazione interessata o il Procuratore regionale hanno avuto conoscenza dell'evento dannoso (art. 1, comma 2, l. n. 20/1990).

¹⁷ Cfr. ATELLI, *Il dolo contabile dopo l'art. 21 del decreto-legge Semplificazioni fra contraddizioni e incoerenze di sistema*, cit.