REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Tammaro Maiello	Presidente e relatore
Giovanni Comite	Consigliere
Giuseppina Mignemi	Consigliere
Oriella Martorana	Consigliere
Marco Fratini	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. 60109/R del registro di segreteria;

per la riforma

della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lazio n. 348/2022 depositata il 4.05.2022, promosso dalla:

Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio;

-appellante -

contro

Gregori Giorgio (C.F. GRG GRG61H15H501E), nato a Roma il 15.06.1961 ed ivi residente alla via Alfonso Borelli n. 7, rappresentato e difeso, giusta procura in calce alla memoria di costituzione, dall'Avv.

Simone Trivelli – pec: simonetrivelli@ordineavvocatiroma.org – elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo sito in Roma alla via Flaminia n. 213;

-appellato-

INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (c.f. 80078750587) in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore con sede legale in Roma alla Via Ciro il Grande, rappresentato e difeso congiuntamente e disgiuntamente, giusta procura dagli avvocati

Avv. Massimo Boccia Neri (c.f. BCCMSM68R21C129X - Pec: avv.massimo.boccianeri@postacert.inps.gov.it - fax: 06.59058911), Avv. Angelo Guadagnino (c.f. GDGNGL61P27M088U - Pec: avv.angelo.guadagnino@postacert.inps.gov.it - fax: 06.59058911) e Avv. Cherubina Ciriello (c.f. CRLCRB59S69E033J - Pec: avv.cherubina.ciriello@postacert.inps.gov.it - fax: 06.59058911) con i quali avvocati è elettivamente domiciliato in Roma, alla via Cesare Beccaria n. 29:

-interveniente adesivo -

VISTI gli atti di appello;

VISTI gli atti e i documenti di causa;

UDITI nell'udienza del 25.6.25, svolta con l'assistenza del segretario, dr.ssa Chiara Pimpinella, il relatore Presidente Tammaro Maiello, dr. Arturo Iadecola della Procura Generale per la Procura regionale per il Lazio appellante, l'avv. Simone Trivelli per l'appellato sig. Giorgio Gregori e nonché l'Avv. Massimo Boccia Neri per l'Inps, interveniente adesivo, data per letta la relazione con il consenso delle parti.

FATTO

Dall'esame della documentazione in atti si evince quanto segue.

1. Denuncia damni.

Con nota n.7080.23/04/2018.001169 il Direttore regionale dell'INPS per il Lazio inviava alla Procura regionale per il Lazio una denuncia per l'accertamento di responsabilità amministrativa per danno patrimoniale nei confronti dell'ing. Gregori Giorgio, per l'intervento manutentivo di somma urgenza ai sensi dell'art. 176 del D.P.R. n. 207/2010 realizzato nell'unità immobiliare sita in Guidonia Montecelio, alla via Tommaso dal Molin, Via Numa Pompilio 135.

Dall'esame di tale denuncia si evince che con lettera prot. 6939 del 23 febbraio 2016, il Direttore regionale INPS p.t. aveva trasmesso alla Direzione Centrale Ispettorato e per conoscenza alla Direzione Centrale Audit nonché all'Ufficio Procedimenti disciplinari, le relazioni redatte dal Coordinatore Generale Tecnico Edilizio, ing. Nicola Borraccia, relative a quindici procedimenti di lavori pubblici connotati da procedure senza gara.

L'attività di indagine dell'Area Funzioni di Coordinamento Ispettivo si era conclusa con la relazione prot. 1220 del 12/5/2016, a firma degli Ispettori Centrali Antonio Zicarelli e Tullio Pirone.

Dalle risultanze dei controlli ispettivi erano emerse numerose anomalie ed irregolarità, in merito alla gestione di dette procedure da parte dell'ing. Gregori Giorgio.

In particolare, con riferimento all'intervento manutentivo di somma urgenza, realizzato nell'unità immobiliare sita in Guidonia Montecelio,

Via Tommaso dal Molin, via Numa Pompilio n.135, per la bonifica dei locali già locati all'ex supermercato PAM, gli ispettori, nel fare riferimento alle valutazioni svolte dal Coordinatore Generale Tecnico edilizio, avevano evidenziato che il danno immediatamente rilevabile, prodotto all'Istituto era pari a € 41.272,22.

Tale danno era da imputare all'ing. Gregori Giorgio, per avere lo stesso, in qualità di RUP, determinato un costo non giustificato per il trasporto dei materiali di risulta a discarica.

Più precisamente, nella richiamata nota, il Coordinatore Generale Tecnico Edilizio, ing. Nicola Borraccia, osservava che applicando la Tariffa della Regione Lazio vigente (voce A. 3.03.5a pari a 23,65 €/ton) alle quantità dei rifiuti attestate nei vari FIR (complessivamente 21,5 ton) si sarebbe ottenuto un costo complessivo per il trasporto pari a € 508,48, mentre quello riportato nello stato finale ammonta a € 41.780,70, con una differenza di € 41.272,22.

In sede di procedimento disciplinare, l'ing. Gregori Giorgio aveva presentato controdeduzioni agli addebiti contestati all'esito degli accertamenti ispettivi, poi sottoposte all'esame del medesimo Coordinatore Generale Tecnico Edilizio che nota del 7/12/2016 prot. n. 0006567, con analitica motivazione, confermava le conclusioni riportate nella precedente relazione. Il procedimento disciplinare si concludeva con la Determinazione n. 159 del 7/12/2016 del Dirigente dell'Ufficio procedimenti disciplinari e della responsabilità amministrativa, con cui veniva irrogata all'ing. Giorgio Gregori la sanzione della sospensione dal servizio per la durata di 10 giorni.

Inoltre, con raccomandata a mano prot. 0000735 del 9/1/2018, firmata dall' interessato veniva costituito in mora l'ing. Gregori Giorgio, con richiesta di pagamento della somma di € 41.272,22 oltre interessi, rivalutazione, e altri oneri connessi al recupero

2. Atto di citazione del 29 ottobre 2021.

La Procura erariale, a seguito dell'invito a dedurre del 3.5.2021, non ritenute plausibile le giustificazioni addotte dall'ing. Gregori Giorgio, con atto di citazione del 29 ottobre 2021 sulla base dei seguenti elementi di prova indicati in tale citazione:

- Doc.1 - Segnalazione INPS, trasmessa con nota nr. 7080.23/04/2018.0011169 alla Procura regionale per il Lazio assunta al protocollo nr. 7268 del 26.04.2018;
- Doc.2 - Relazione INPS trasmessa con nota nr. 7080.14/05/2020.0013169U alla Procura regionale per il Lazio assunta al protocollo nr. 15693 del 17.11.2020;
  - Doc.2 all.1 - Richiesta di verifica ispettiva prot. Inps nr. 708 del 11.06.2015;
  - Doc.2 all.2 - Relazione ispettiva prot INPS nr. 1220 del 12.5.2016;
  - Doc.2 all.3 - Relazione del Coordinatore Generale tecnico Edilizio n. 352 del 28.01.2016;
  - Doc.2 all.4 -Determinazione disciplinare n.159 del 07.12.2016;
  - Doc.2 all.5 – Lettera di messa in mora notificata il 09.01.2018;
- Doc.3 - Relazione dell'Ufficio Coordinamento Generale Tecnico Edilizio trasmessa con nota nr. 0020.12/01/2021.0000095 alla Procura regionale per il Lazio assunta al protocollo nr. 772 del 21.01.2021;

- Doc.3 all.1 - Documentazione relativa a nn.5 FIR;
- Doc.3 all.2 -Certificazione di ultimazione dei lavori e Stato Finale;
- Doc.3 all.3 - Certificato di regolare esecuzione del 12.02.2013;

- Doc.4 - Computo metrico estimativo del 30.01.2013;
- Doc.5 -Verbale audizione ing. Poscia dell'11.02.2021 e Relazione dell'Ufficio Coordinamento Generale Tecnico Edilizio del 18-03.2021, tramessa alla Procura regionale per il Lazio assunta al protocollo nr. 4071 del 19.03.2021;
  - Doc.5 all.1 -Prezziario Consip- allegato D - prezzi lotto 9 - Comune di Roma.

Doc.6 - Invito a dedurre del 5.6.2021

Doc.7 - notifica dell'invito a dedurre del 05.06.2021;

Doc.8 - Accoglimento istanza di accesso agli atti - prot 99635 del 07.07.2021;

Doc.9 - Deduzioni dell'Ing. Giorgio Gregori;

Doc. 10 - Relazione dell'Ufficio Coordinamento Generale Tecnico Edilizio del 15.09.2021, trasmessa alla Procura regionale per il Lazio assunta al protocollo nr. 11905 del 15.09.2021;

Doc. 11 – Comunicazione all'Ing. Gregori ai sensi dell'art 67 CGC;

Doc. 12 – Verbale di audizione dell'Ing. Gregori;

Doc. 13 – Note difensive autorizzate del 14.10.2021, assunte dalla Procura regionale per il Lazio al prot. 13354 del 14.10.2021.

conveniva in giudizio l'ing. **Gregori Giorgio** innanzi alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lazio per ivi sentirsi condannare al pagamento, in favore dell'INPS della somma complessiva

di **€ 22.179,99,** oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia o in via meramente subordinata condannarlo al pagamento in favore dell'INPS di € 14.293,03, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia

3. Sentenza n. 348/2022 della Sezione giurisdizionale per il Lazio

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio con sentenza n.348/2022 dichiarava prescritta l'azione di responsabilità esercitata della Procura erariale.

Invero, il Collegio di prime cure - nell'esaminare l'eccezione di prescrizione sollevata dalla difesa nella memoria di costituzione ai sensi dell'art. 66, comma 2, c.g.c. - evidenziava che*:*

- *il citato art. 66 c.g.c. prevede che: "con l'invito a dedurre ai sensi dell'art. 67, comma 8, ovvero con formale atto di costituzione in mora ai sensi degli articoli 1219 e 2943 del codice civile, il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta (comma 1). A seguito dell'interruzione di cui al comma 1, al tempo residuo per raggiungere l'ordinario termine di prescrizione quinquennale si aggiunge un periodo massimo di due anni; il termine complessivo di prescrizione non può comunque eccedere i sette anni dall'esordio dello stesso (comma 2)".*
- *La norma in questione ha, quindi, introdotto un limite massimo invalicabile di durata della fase istruttoria, pari a sette anni dall'esordio del termine prescrizionale, fermo restando che dopo il compimento dell'atto interruttivo, al fine del computo del tetto massimo della prescrizione, deve tenersi conto del tempo residuo per*

raggiungere, in aggiunta al quinquennio iniziale, il periodo di due anni;

- *in altre parole, ove vi sia stato un atto interruttivo, il tetto massimo è sempre di sette anni;*
- *alla stregua della suddetta disciplina, prendendo come dies a quo il momento nel quale si è verificato "il fatto dannoso", cioè l'effetto lesivo dell'azione illecita, in questo caso il 1° agosto 2013 (data in cui è stato emesso il mandato di pagamento delle spese contestate), il termine prescrizionale massimo di sette anni, previsto dal comma 2 del citato art. 66 c.g.c., risulta comunque superato, rispetto alla data di notifica dell'invito a fornire deduzioni (15 giugno 2021), anche a voler considerare valida l'efficacia interruttiva dell'atto di messa in mora, effettivamente notificato al convenuto, per ricevuta, il 9 gennaio 2018.*
- *L'eccezione, pertanto, è fondata e va accolta.*
- *Conclusivamente, con riguardo alla fattispecie in esame, va dichiarata l'intervenuta prescrizione in relazione al presunto danno erariale. Si compensano tra le parti le spese di lite ex art. 31, comma 3, c.g.c. Nulla per le spese di giudizio.*

4. Appello della Procura regionale per il Lazio

Avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio n. 348/2022 presentava appello la Procura regionale per il Lazio per i seguenti motivi.

4.1. primo motivo di appello - violazione di legge: art. 66 CCG – Erroneità della motivazione.

L'impugnata sentenza ha accolto l'eccezione della prescrizione erariale sollevata dalla difesa prendendo come "*dies a quo il momento nel quale si è verificato il fatto dannoso, cioè l'effetto lesivo dell'azione illecita, in questo caso il 1 agosto 2013 (data in cui è stato emesso il mandato di pagamento delle spese contestate) per cui il termine prescrizionale massimo di sette anni, previsto dal comma 2 del citato art. 66 c.g.c., risulta comunque superato, rispetto alla data di notifica dell'invito a fornire deduzioni (15 maggio 2021), anche a voler considerare valida l'efficacia interruttiva dell'atto di messa in mora, effettivamente notificato al convenuto, per ricevuta, il 9 gennaio 2018".*

Ad avviso della Procura appellante, quindi, risulta non contestato:

1) la data inziale della prescrizione, corrispondente all' emissione del mandato di pagamento da parte della ditta appaltante, del 1.8.2013;
2) la data della lettera di messa in mora, formalizzata direttamente dall'INPS e notificata brevi manu all'ing. Gregori in data 9.1.2018, come conseguenza dell'accertamento delle irregolarità commesse dall' ing. Gregori, così come cristallizzate della Determinazione dirigenziale n. 159 del 2016 conclusivo del procedimento disciplinare;
3) la notifica dell'invito a dedurre su iniziativa di parte attrice, avente valore di atto interruttivo della prescrizione, avvenuta il 15.6.21;

La stessa Procura evidenziava che l'art. 66 del codice della giustizia contabile pone due limiti:

a) **limite formale**: l'interruzione del termine quinquennale può essere fatto solo con l'invito a dedurre ovvero da altro atto formale di costituzione in mora ai sensi dell'art. 1219 e 2943 del codice civile;

b) **limite materiale**: l'interruzione può essere fatta solo una volta;

Il rispetto di questi due limiti, nelle forme ivi previste, garantisce al Pubblico Ministero la possibilità di aggiungere all'ordinario termine quinquennale, un periodo massimo di due anni, per agire in giudizio e fare valere l'azione di responsabilità nei confronti del presunto responsabile; ma ai sensi dell'art. 66 comma secondo del c.g.c : *"il termine complessivo di prescrizione non può comunque eccedere i sette anni dall'esordio dello stesso".*

L'atto interruttivo è stato realizzato dall'INPS, amministrazione danneggiata (e non dal P.M.), antecedente l'invio della denuncia di danno erariale, e quindi prima della apertura della eventuale fase istruttoria.

Con l'art. 66 CGC si è avuta una trasposizione codicistica dei principi affermati dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in materia di:

- atto interruttivo della prescrizione ad opera del PM;
- legittimazione dello stesso procuratore contabile di porre in essere atti sostanziali quali inviti a dedurre che abbiano gli stessi effetti della costituzione in mora, e quindi idonei ad interrompere la stessa.

Invero, con decisioni conformi le Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14/QM/2000, n.6/QM/2003, n.1/QM/2004, hanno ribadito che, seppur l'invito a dedurre e l'atto di costituzione in mora siano ontologicamente diversi perché perseguono finalità differenti, il Pubblico ministero è abilitato a porli in essere entrambi.

L'invito, che contiene i requisiti dell'art. 1219 e 2493, è finalizzato a rendere effettivo il conseguimento dell'obiettivo della tutela dell'erario e quindi degli interessi finanziari della pubblica amministrazione.

L'invito a dedurre, a sua volta, collocandosi ad una fase preprocessuale., realizza la stessa finalità dell'atto di costituzione in mora ad integrazione e completamento del potere del PM di realizzare la pretesa risarcitoria della amministrazione.

Negare tale potere, infatti, *"significherebbe non solo menomarne i poteri al di sotto di quanto invece riconosciuto al difensore di un privato cittadino, ma, addirittura precludergli l'attivazione di tutti quegli strumenti extra-processuali che potrebbero, senza l'ulteriore ricorso al Giudice, consentire uno spontaneo ristoro della lesione subita, con conseguenze di sicuro abnormi e di scarsa effettività in ordine alla tutela patrimoniale affidata al pubblico ministero contabile"* (cfr. ex multis Corte dei conti, SSRR conti 6/2003/QM).

Inoltre, è stata riconosciuta un'autonoma iniziativa del PM del ristoro del danno, e quindi, anche la necessarietà di interrompere l'iter prescrizionale, e ciò anche in caso di inerzia della PA, nel caso in cui la stessa non lo chieda o, addirittura, neghi la sussistenza del danno.

La stessa recente giurisprudenza di merito ha statuito che:

"è assolutamente pacifico che il PM contabile sia legittimato ad interrompere il termine di prescrizione con l'invito a dedurre ove questo contenga gli elementi propri di un atto di messa in mora ex artt.1219 e 2943 c.c., ma anche con atti diversi, siccome peraltro espressamente previsto dall'art. 66 del CGC, disposizione meramente ricognitiva della granitica giurisprudenza contabile in materia (v. ex multis, sent. SSRR n. 14/QM/2000, n.6/QM/2003, n.1/QM/2004)" (v. Corte dei conti II sezione centrale di appello n. 372/2019).

L’art. 66 del c.g.c. sottoponendo l’azione del PM ai due limiti (temporali e materiali) sopra indicati, circoscrive il suo potere, evitando che le azioni o omissioni dei soggetti pubblici possono siano esposte alla scure della giustizia contabile per un tempo indefinito.

La norma si pone, quindi, a tutela del cittadino, mettendo un freno alla previgente disciplina che seppur già prevedeva un termine prescrizionale quinquennale, come voluto dall’art. 1 della legge 20/94, lo stesso era soggetto ad interruzione senza limiti – con la conseguenza che il diritto azionato dalla Procura contabile poteva, in astratto esporre il presunto responsabile alla reiterazione *sine die* della medesima azione contabile, a scapito non solo del principio di certezza del diritto ma anche della ragionevole durata del processo.

Nel caso in esame ad avviso dell’appellante Procura regionale per il Lazio risulta pacifico il rispetto dei due limiti:

a) **formale**: l’invito a dedurre del 15 giungo 2021, non può che essere considerato come il primo ed unico atto di messa in mora, conseguente alla denuncia di danno dell’INPS che ha portato all’apertura del fascicolo istruttorio.
b) **temporale**: l’INPS ha provveduto ad interrompere il termine prescrizionale dalla causazione del danno (1° agosto 2013) con formale atto di messa in mora del 9 gennaio 2018.

Il danno è antecedente all’entrata in vigore del codice della giustizia contabile, e quindi quando non solo non vi era obbligo di denuncia immediata (ex art 52 c.g.c.) ma anche la possibilità di interrompere il termine prescrizionale in modo illimitato anche da parte dello stesso PM.

Pertanto, la stessa motivazione della sentenza deve ritenersi nulla ovvero errata in quando fondata su erronea interpretazione di legge.

4.2. secondo motivo di appello Violazione di legge: Allegato 3 Norme transitorie e abrogazioni – art. 2, comma 2 "Disposizioni particolari" CCG – errata motivazione.

Nella denegata ipotesi che l'adito collegio ritenga di non aderire alla tesi illustrata nel primo motivo di appello, non si può sottacere l'esistenza delle norme transitorie e finali previste dallo stesso Codice di giustizia contabile. In particolare, l'art. 2, comma 2 dell'allegato 3 del c.g.c. testualmente recita *"le disposizioni di cui all'articolo 66 del codice si applicano a fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice".*

A sua volta l'art. 2 del D.lgs. n.174 del 2016, prevede espressamente che le norme del c.g.c. in esso racchiuse, entrino in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione in GU della Repubblica Italiana, avvenuta in data 07.09.2016.

È indubbio che i fatti commessi da cui è scaturito l'ingiusto esborso nonché lo stesso concretizzarsi del danno erariale, da cui scaturisce l'interesse della Procura ad agire, si sono realizzati in epoca antecedente.

In particolare, risulta pacifico che il *dies a quo* è coinciso con l'emissione del mandato di pagamento avvenuto in data 1° agosto 2013.

In base, al combinato disposto dell'art. 66 e dell'art. 2 dell'All.3 del CGC *"norme transitorie e finali"* al caso in esame risultano inapplicabili non solo i limiti formali e materiali a carico del PM ma anche lo stesso temine massimo settennale di prescrizione posto a tutela della parte.

Invero, secondo il regime previgente, il termine prescrizionale si poteva interrompere illimitatamente con un formale atto interruttivo.

La giurisprudenza contabile ha chiarito che un atto di costituzione in mora, valido ai fini dell'interruzione della prescrizione, deve esprimere la volontà del titolare (l'ente pubblico danneggiato o il Procuratore regionale della Corte dei conti, entrambi legittimati attivi) di far valere il diritto connesso al supposto comportamento illecito e al conseguente danno.

Ai fini dell'efficacia interruttiva della prescrizione è necessaria e sufficiente che l'atto di costituzione in mora contenga l'inequivoca manifestazione di volontà del soggetto titolare del credito di ottenere l'adempimento delle relative obbligazioni, mentre non è indispensabile la quantificazione del danno, che spesso al momento della formulazione dell'atto non può compiutamente essere definito, essendo sovente soggetto a valutazioni da parte di altri organi (Corte dei conti, Sez. giur. Emilia Romagna n. 63/2018, Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, 21.11.06 n.2006, n. 2348; sez. I centr., 11/11/2002, n. 393/A; sez. II centr., 1/9/2004, n. 281/A; sez. I centr., 2/3/2004, n. 74/A; sez. Lazio, 28/3/2003, n. 772; sez. Lombardia, 19/3/2004, n. 433 e 20/10/2005, n. 644).

La lettera di messa in mora dell'INPS, correttamente notificata e conosciuta dall'ing. Gregori del 09.01.2018, con raccomandata a mano firmata dal Gregori conteneva tutti gli elementi per l'interruzione della prescrizione, non solo la volontà del creditore di ottenere il risarcimento del danno subito ma anche la stessa quantificazione di tale danno.

4.3. terzo motivo di appello Violazione di legge: Mancata corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato - assenza di motivazione.

Il giudice di prime cure ha accolto la singola eccezione di prescrizione, omettendo di entrare nel merito del giudizio.

Ciò nondimeno, nessun cenno, neanche *de relato*, alla questione sottoposta al vaglio della Corte relativa alla sussistenza della responsabilità del convenuto, così come espressamente richiesto nell'atto introduttivo, articolato:

a) sia nel *petitum* (danno erariale correttamente quantificato sulla base della documentazione fornita dall' INPS così come opportunamente ridotto sulla base della nuova documentazione dagli stessi fornita);

b) che nella *causa petendi* (errata quantificazione dei CIG sulla base dei prezziari ufficiali).

Sebbene, la questione pregiudiziale di rito sollevata dalla difesa, possa aver di fatto assorbito il merito, dando ingresso prioritario, per motivi di economia processuale, alla ragione più liquida della decisione, il collegio tace sulla questione di merito, omettendo di motivare di avere seguito tale percorso argomentativo ovvero anche altro, di cui non si è a conoscenza.

In pratica il Collegio di primo grado ha omesso di giudicare sulla richiesta indicata in citazione, non sussistendo quindi più corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.

La Procura, in ogni caso, al fine di evitare il passaggio in giudicato per questione non riproposta, nel gravame all' esame di questa Sezione

centrale di appello ha insistito nell'accoglimento della domanda proposta con l'atto di citazione, reiterando la richiesta di trattazione nel merito con rinvio della questione innanzi alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio.

4.4. Le richieste dell'appellante Procura regionale per il Lazio.

Pertanto, l'appellante Procura regionale per il Lazio chiede a questa Sezione centrale d'appello, in riforma dell'impugnata sentenza n. 348/2022 della Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, depositata in data 4 maggio 2022:

a) l'accoglimento del presente appello;

b) e per l'effetto la remissione, ai sensi dell'art. 199, comma 2 c.g.c., degli atti alla Sezione giurisdizionale per la regione Lazio per accertare la responsabilità del fatto dannoso e quindi condannare l'ing. Gregori in favore del datore di lavoro -I.N.P.S. (Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale) al pagamento della somma complessiva pari ad € 22.179.99, ovvero in subordine della minor somma per € 14.293,03, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese dei due gradi di giudizio.

5. Memoria di costituzione dell'appellato del 30.5.2025.

Si costituiva in giudizio l'appellato ing. Giorgio Gregori e mezzo del difensore avv. Simone Trivelli eccependo l'infondatezza dell'atto di appello della Procura regionale per il Lazio per i seguenti motivi.

5.1. Infondatezza del primo motivo di appello.

Contrariamente alla tesi della Procura appellante la decisione di primo grado appare ineccepibile laddove - pur considerando la messa in mora

dell'INPS del 9/01/2018 - ha riconosciuto che sarebbe comunque maturato il termine settennale di prescrizione di cui all'art. 66 CGC.

Invero, a partire dal 1.8.2013 data di esordio del termine utile alla prescrizione alcun atto di formale messa in mora (e quindi di interruzione del termine quinquennale della prescrizione) risulta notificato all'ing. Giorgio Gregori prima dell'invito a fornire deduzioni ai sensi dell'art. 67 CGC, notificato dalla Procura contabile in data 15/06/2021, atto che si palesa tardivo ai fini dell'interruzione della prescrizione in quanto soggiunto quasi otto anni dopo l'inizio della decorrenza del termine (quinquennale) di prescrizione.

Nell'atto di citazione, la Procura contabile richiamava un presunto atto interruttivo della prescrizione, che sarebbe identificato in una <<*lettera di messa in mora notificata il 09.01.2018*>> dall'INPS, che tuttavia questa difesa non ha rinvenuto quale all. 5 del doc. n. 2 del fascicolo avversario veicolato a mezzo pec da parte dell'Ufficio nel mese di luglio 2021, ma che risulta semplicemente menzionata nel corpo di tale doc. 2 (che corrisponde alla Relazione INPS n. 708023/04/2018.0011169).

L'ing. Gregori Giorgio ha contestato di aver mai ricevuto una notifica siffatta in data 09/01/2018 e comunque, ove mai esistente tale documento non costituirebbe un valido atto interruttivo della prescrizione in quanto mai ricevuto dal medesimo nella forma sostanziale della lettera raccomandata, né controparte ha offerto prova della ricezione dell'atto.

Ma anche prendendo in considerazione la nota del 9.01.2018, quest'ultima sarebbe comunque irrimediabilmente maturata in relazione al termine massimo di 7 anni previsto dall'art. 66 del c.g.c.

Invero, alla data dell'atto dell'INPS del 01/08/2013 era già decorso un tempo di prescrizione dal 01/08/2018 pari a quattro anni, quattro mesi e otto giorni e che, dopo tale atto e prima dell'invito della Procura contabile del 15/06/2021, sono decorsi altri tre anni, cinque mesi e sei giorni, per modo che risulta decorso un termine complessivo di sette anni, nove mesi e quattordici giorni e così risulta ampiamente superato il termine settennale previsto dall'art. 66 c.g.c.

5.2. Infondatezza del secondo motivo di appello.

Sostiene, la parte appellante che i Primi Giudici non avrebbero potuto applicare il disposto dell'art. 66 CGC in ordine al limite massimo settennale del termine utile a prescrivere l'azione contabile, in quanto tale norma si applicherebbe soltanto ai fatti accaduti successivamente alla sua entrata in vigore nel 2016, mentre nel caso di specie gli addebiti all'ing. Gregori risalgono al 2013.

La censura è in primo luogo inammissibile, in quanto la Procura contabile non ha sollevato tale eccezione in primo grado.

In ogni caso essa è infondata in quanto è notorio che - in caso di successioni di leggi nel tempo - le norme sostanziali più favorevoli al reo si applicano con efficacia retroattiva (c.d. favore rei).

Diversamente, si eccepisce la illegittimità costituzionale della disposizione normativa *ex adverso* richiamata (All. 3 CGC - Norme transitorie e abrogazioni - art. 2 co. 2) per contrarietà agli artt. 25, 27 e 111 Cost., anche in ragione del fatto che il procedimento che ci occupa ed anche la previa denuncia dell'INPS sono riferibili a data successiva alla entrata in vigore del CGC.

5.3. Infondatezza del terzo motivo di appello.

Il motivo di gravame è palesemente infondato, se non addirittura inammissibile, in quanto i Primi Giudice hanno deciso la controversia in base all'accoglimento della eccezione preliminare di merito della prescrizione della azione contabile, circostanza che rendeva ultroneo diffondersi sul merito della vicenda.

Nella denegata ipotesi in cui si ritenessero fondati il primo e/o il secondo motivo di gravame e dunque nell'ipotesi in cui non fosse ritenuta prescritta l'azione contabile che ci occupa, l'ing. Giorgio Gregori ha interesse a riproporre ex art. 195 c.g.c. (pag. 11-31 memoria di costituzione) nel presente giudizio tutte le deduzioni ed eccezione di merito sollevate in primo grado in ordine al difetto di responsabilità erariale, al fine di contraddire sulle omologhe deduzioni contenute alle pagg. 22 e ss. dell'atto di appello.

5.4. Le richieste dell'appellato ing. Gregori Giorgio.

Pertanto, il legale dell'ing. Gregori Giorgio chiede a questa Sezione centrale d'appello, di

a) rigettare il gravame in quanto infondato in fatto ed in diritto;
b) in subordine, in caso di accoglimento del gravame, nel merito rigettarsi la domanda non sussistendo profili di responsabilità erariale in capo all'ing. Giorgio Gregori.

In via istruttoria ammettersi priva per testimoni (con teste il sig. Massimo Colangeli, legale rappresentante della Soc. Coop. COOSS, nato a Roma il 01/12/1959, residente in Monte Comprati in viale Europa n. 51) sui capitoli di cui alla memoria di costituzione del 30.5.2025.

6. Memoria dell'interveniente adesivo INPS del 24.11.2022.

Con memoria del 24 novembre 2022 interveniva nel giudizio in esame l'interveniente INPS aderendo alla richiesta contenuta nell'atto di appello della Procura Regionale di riforma della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, n.348/2022 e di remissione degli atti al collegio di primo grado.

Al riguardo, l'interveniente adesivo INPS evidenzia che il d.lgs. n.174 del 2016, concernente la emanazione del codice di giustizia contabile, all'art. 1 prescrive:

- al primo comma che: *"è approvato il codice della giustizia contabile di cui all'allegato 1 al presente decreto."*;
- ed al secondo che: "*sono altresì approvate le norme di attuazione di cui all'allegato 2 nonché le norme transitorie e le abrogazioni di cui all'allegato 3."*.

Nel caso in esame l'art. 66 del codice di c.g.c. in punto di prescrizione, sia sotto il profilo della durata che della nuova disposizione degli atti interruttivi, trova applicazione solo per le azioni od omissioni successive all'entrata in vigore del medesimo (id est., 7.10.2016), restando per le fattispecie pregresse l'applicazione della normativa preesistente.

Nello specifico l'art. 2, comma 2 delle disposizioni di attuazione del codice di giustizia contabile, di cui all'allegato 3, espressamente afferma che:

"le disposizioni di cui all'articolo 66 del codice si applicano ai fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice."

Nel caso in esame, si applica l'art. 1, comma 2, della legge 20/1994 e succ. modif. secondo cui: *"il diritto al risarcimento del danno si prescrive 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."* Si evidenzia che in tema di interruzione della prescrizione, un atto, per avere efficacia interruttiva, deve contenere, oltre alla chiara indicazione del soggetto obbligato (elemento soggettivo), l'esplicitazione di una pretesa e l'intimazione o la richiesta scritta di adempimento, idonea a manifestare l'inequivocabile volontà del titolare del credito di far valere il proprio diritto, nei confronti del soggetto indicato, con l'effetto sostanziale di costituirlo in mora (elemento oggettivo), requisito quest'ultimo che non è soggetto a rigore di forme, all'infuori della scrittura, e, quindi, non richiede l'uso di formule solenni, né l'osservanza di particolari adempimenti, essendo sufficiente che il creditore manifesti chiaramente, con un qualsiasi scritto diretto al debitore, portato comunque a sua conoscenza, la volontà di ottenere dal medesimo il soddisfacimento del proprio diritto (ex plurimis, Cass., n. 16465/2017). Tali elementi sono tutti rinvenibili nella nota di messa in mora notificata dall'INPS al Gregori in data 9.1.2018, ove oltre a indicare espressamente la volontà del creditore procedente di interrompere *"ogni e qualsiasi termine di decadenza e di prescrizione, ai sensi e per gli effetti degli art. 2943 e 1219 del c.c."*, sotto il profilo soggettivo veniva indicato il Gregori, sggetto tenuto al risarcimento del danno erariale e gli veniva espressamente intimato di adempiere al pagamento di € 41.272,22 *" entro trenta giorni dalla ricezione della presente"*.

Conseguentemente la nota di messa in mora notificata dall'INPS in data 9.1.2018 ha determinato sotto il profilo sostanziale l'interruzione della prescrizione dell'azione erariale con possibilità da parte della Procura di poter agire in giudizio entro il quinquennio successivo all'interruzione.

Come sostenuto dalla Procura erariale la sentenza impugnata è erronea anche sotto altro profilo.

Ed infatti l'art. 66, comma II, del c.g.c. si riferisce non già agli atti interruttivi posti in essere dalla P.A titolare del credito ma agli atti di interruzione della prescrizione posti in essere dalla Procura erariale.

Al riguardo si evidenzia che come noto, il principale atto interruttivo della prescrizione è rappresentato, nella prassi, dalla costituzione in mora del presunto responsabile da parte dell'Amministrazione danneggiata, in qualità di titolare sostanziale del diritto al risarcimento del danno, legittimata quindi ad affermare siffatta titolarità in base alle prescrizioni del codice civile.

Per quanto concerne invece le prerogative della Procura erariale, se è indubbio che abbia valenza interruttiva della prescrizione la notifica dell'invito a dedurre, era dibattuta la possibilità da parte della Procura di poter compiere singoli atti interruttivi della prescrizione.

Tale questione interpretativa è stata affrontata per la prima volta con la legge n.124/2015, che all'art. 20, comma 2, lettera d, ha previsto come principio di delega quello secondo cui *"l'interruzione del termine quinquennale di prescrizione delle azioni esperibili dal pubblico ministero per una sola volta e per un periodo massimo di due anni tramite formale atto di costituzione in mora e la sospensione del termine*

per il periodo di durata del processo."; tali principi e criteri sono stati poi attuati con l'art. 66 del codice di giustizia contabile.

In tal senso la I Sezione giurisdizionale centrale di appello, con la sentenza del 27 maggio 2021, n. 211 ha affermato il seguente principio *"correttamente i primi giudici hanno ritenuto pacificamente ammessa la potestà dell'inquirente contabile di procedere ad autonomi atti di costituzione in mora, in ossequio ad un consolidato indirizzo giurisprudenziale, senza che l'entrata in vigore dell'art. 66, cit. abbia comportato particolari conseguenze esegetiche, sia in ragione della mera positivizzazione di tale risalente orientamento, sia in relazione all'irretroattività di tale disposizione, mercé il disposto dell'art. 2, comma 2, alleg. n. 3) al c.g.c. (cfr. C. conti, Sez. I App., nn. 27/2020 e 104/2021).".*

Il comportamento tenuto dall' ing. Gregori è stato posto in essere in violazione di specifiche norme di legge e regolamento che disciplinano i lavori di somma urgenza (art. 176 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207) vigente all'epoca dei fatti.

Il fatto che l'ing. Gregori - come evidenziato dalla relazione ispettiva e dalla nota del Coordinatore generale tecnico edilizio - abbia determinato lavori di somma urgenza quanto invece vi era tempo per regolare tempestivamente i lavori di manutenzione denota un comportamento contra ius.

La richiesta di intervento risale al 24 settembre 2012, mentre la nota della Direzione è del 3 gennaio 2013 ed il verbale che dichiara la somma urgenza del 14 gennaio dello stesso anno.

6.1. Richieste dell'interveniente adesivo INPS.

L'Inps, quale interveniente adesivo, si associa alle richieste avanzate dalla Procura Regionale e chiede a questa Sezione centrale di appello:

a) la riforma della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio n. 348/2002;

b) la condanna del Sig. Gregori Giorgio al pagamento nei confronti dell'Inps del danno erariale arrecato come determinato dalla Procura Regionale nell'atto di citazione in considerazione delle numerose e reiterate lavorazioni indebitamente effettuate dal Gregori.

7. Udienza del 25 giugno 2025.

All' udienza del 25 giugno 2025 le parti riportandosi ai rispettivi atti hanno confermato le conclusioni contenute in detti atti.

Pertanto, il giudizio passa in decisione.

D I R I T T O

1. L'appello è fondato e va accolto.

Preliminarmente, il Collegio procede all'inquadramento dell'istituto della prescrizione e ai suoi effetti sull'azione di responsabilità erariale.

2. La prescrizione.

La prescrizione è un istituto giuridico che disciplina gli effetti giuridici del trascorrere del tempo e porta all'estinzione di un diritto che non viene esercitato dal titolare per un periodo di tempo indicato dalla legge.

Il Codice civile, agli artt. 2934 e ss., detta i seguenti principi generali sulla prescrizione:

- ogni diritto si estingue per prescrizione, quando il titolare non lo esercita per il tempo determinato dalla legge (art. 2934);

- la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere (art. 2935);
- è nullo ogni patto diretto a modificare la disciplina legale della prescrizione (art. 2936).

2.1 Estinzione del diritto e non dell'azione.

La formulazione dell'art. 2934 c.c. *("Ogni diritto si estingue per prescrizione [...]")* sembra risolvere definitivamente la vexata quaestio se la prescrizione estingua il diritto soggettivo, la posizione sostanziale, ovvero l'azione diretta a far valere detto diritto.

Il Codice del 1942, infatti, innovando rispetto all'art. 2135 del Codice previgente *("tutte le azioni tanto reali quanto personali si prescrivono [...]")* riferisce l'effetto estintivo al diritto e non all'azione.

Il problema si poneva sul piano pratico nel vigore del vecchio codice, per il fatto che non sussistendo una norma corrispondente all'attuale art. 2940 c.c., sorgeva il problema dell'ammissibilità della *soluti retentio* nell'ipotesi di pagamento di un debito prescritto.

Infatti, ove la prescrizione avesse estinto il diritto di credito e non l'azione, l'adempimento del debito prescritto avrebbe dovuto configurare un indebito, suscettibile di ripetizione.

L'art. 2940 c.c. tuttavia, a tenore del quale "*non è ammessa la ripetizione di ciò che è stato spontaneamente pagato in adempimento di un debito prescritto",* relega la questione su un piano prettamente teorico *"la cui soluzione dipende dal concetto che si accolga della c.d. obbligazione naturale (art. 2034), nella quale si trasformerebbe l'obbligazione precedente"* (Santoro-Passarelli).

2.2 Il fondamento della prescrizione.

Il fondamento dell'istituto della prescrizione si rinviene:

- **nell' adeguamento della situazione di diritto alla situazione di fatto**;
- **nella fondamentale esigenza di certezza dei rapporti giuridici**:

  il mancato esercizio del diritto determina nei consociati la convinzione che esso non esista o sia stato abbandonato, e che comunque in caso di contestazioni il decorso del tempo renderebbe eccessivamente gravoso e fondato su elementi labili un giudizio in merito alla sussistenza del diritto stesso.

Ne consegue che la finalità della prescrizione prevista dal c.c, è duplice:

- **stimolare l'attività del titolare del diritto**:

  il diritto non esercitato per lungo tempo perde la sua rilevanza, favorendo la certezza nei rapporti giuridici;
- **tutelare il debitore**:

  dopo un certo periodo, il debitore ha il diritto di non essere più tenuto a soddisfare una pretesa che potrebbe risultare difficile da contestare a causa del tempo trascorso.

2.3. Le ragioni di interesse generale della prescrizione estintiva.

La **prescrizione estintiva** è dunque stabilita per ragioni di interesse generale, dovendosi conseguentemente considerare un istituto di ordine pubblico.

Ciò spiega l'inderogabilità pattizia della relativa disciplina positivamente sancita dall'art. 2936 c.c. a tenore del quale *"è nullo ogni patto diretto a modificare la disciplina legale della prescrizione"*.

Per le stesse ragioni è nulla la rinuncia (preventiva o durante il corso della prescrizione) ad una prescrizione non ancora compiuta, che tuttavia può valere come riconoscimento del diritto soggetto a prescrizione con conseguente effetto interruttivo (cfr. infra).

2.4. Imprescrittibilità di cui alcuni diritti

Non tutti i diritti sono soggetti a prescrizione.

La regola generale sancita dall'art. 2934 c.c. *("Ogni diritto si estingue per prescrizione, quando il titolare non lo esercita per il tempo determinato dalla legge")* non è applicabile a quei diritti la cui appartenenza al soggetto non dipenda dalla volontà del medesimo.

Così ai sensi dell'art. 2934, comma 2, c.c. non sono soggetti a prescrizione i diritti indisponibili (dei quali il soggetto non può disporre mediante atti di volontà) posto che, in caso contrario, egli potrebbe disporne e perderli astenendosi dall'esercitarli (Santoro-Passarelli).

2.5. Tipologie della prescrizione.

Il Codice civile distingue diverse tipologie di prescrizione, che si differenziano per la durata, l'oggetto e le modalità di applicazione.

Le principali categorie sono:

2.5.1. Prescrizione ordinaria

La prescrizione ordinaria ha una durata di 10 anni, come stabilito dall'articolo 2946 del Codice civile. Si applica a tutti i diritti per i quali la legge non prevede un termine diverso.

Esempi includono il diritto di credito derivante da un contratto, il diritto alla restituzione di beni prestati o il diritto al risarcimento per inadempimento contrattuale.

2.5.2. Prescrizione quinquennale

Alcuni diritti sono soggetti a termini di prescrizione più brevi

Così sono soggette alla prescrizione quinquennale:

- l'azione di annullamento del contratto (art. 1442 c.c.);
- l'azione revocatoria (art. 2903 c.c.);
- l'azione di risarcimento del danno da fatto illecito (art. 2947 c.c.)

Rispetto a tale ultima azione deve tuttavia tenersi conto della disposizione di cui all'art. 2947, comma 3, c.c. a tenore del quale *"se il fatto è considerato dalla legge come reato e per il reato è stabilita una prescrizione più lunga, questa si applica anche all'azione civile"*. Qualora il reato sia estinto per causa diversa dalla prescrizione o sia intervenuta sentenza irrevocabile nel giudizio penale, il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni decorrenti dalla data di estinzione del reato o dalla data in cui la sentenza è divenuta irrevocabile.

In cinque anni si prescrivono inoltre i diritti a prestazioni periodiche (come ad es. le annualità delle rendite o delle pensioni alimentari, le pigioni ed in generale i corrispettivi di locazioni, gli interessi), le indennità spettanti per la cessazione del rapporto di lavoro, i diritti che derivano dai rapporti sociali (artt. 2947 e 2948 c.c.).

2.5.3 Prescrizioni brevi.

Termini prescrizionali di minor durata sono previsti dal Codice in relazione alla natura di determinati rapporti.

In particolare, termini brevi (biennali, annuali) sono previsti per:

- il risarcimento del danno derivante da circolazione di veicoli;

- i diritti derivanti dai contratti di spedizione o trasporto;
- per i diritti derivanti dal contratto di assicurazione (artt. 2950 ss. c.c.).

2.5.4 Modifica normativa sulla durata della prescrizione

Qualora sopravvenga una nuova norma che prolunga un termine di prescrizione originariamente previsto, essa è applicabile se il termine risulta già avviato ma non ancora consumato, mentre non opera rispetto a un termine già consumato.

Qualora invece sopravvenga una nuova norma che abbrevia un termine prescrizionale, la sua applicazione a un termine già in atto integra una retroattività non consentita dall'art. 11 disp. prel. (Cass. 27015/2022).

Qualora il diritto sottoposto a prescrizione breve sia stato oggetto di accertamento con sentenza passata in giudicato, l'azione diretta all'esecuzione del giudicato si prescrive in dieci anni (art. 2953 c.c.).

La ratio di questa disposizione si rinviene nella circostanza che *"al rapporto giuridico originario, sottoposto a prescrizione breve, si è sostituito il diritto di credito nascente dalla sentenza, e rispetto a tale diritto non valgono le ragioni che giustificano, secondo il legislatore, un periodo prescrizionale più breve"* (Torrente-Schlesinger).

2.6. Decorrenza e interruzione della prescrizione

La decorrenza della prescrizione inizia dal momento in cui il diritto può essere esercitato, come stabilito dall'articolo 2935 c.c. Tuttavia, vi sono alcune situazioni in cui la decorrenza è sospesa o interrotta.

Invero, **l'estinzione del diritto per prescrizione** non è effetto del mero decorso del tempo, **bensì dell'inerzia nell'esercizio del diritto durata per un certo lasso temporale**.

Ne consegue che l'inerzia del titolare nell'esercizio del diritto è esclusa in presenza di circostanze che influiscono sul corso della prescrizione, in caso di:

- impedimento;
- sospensione;
- interruzione.

2.6.1 Impedimento della prescrizione.

Non può ravvisarsi inerzia quando il diritto non può essere fatto valere *(actio nondum nata non praescribitur*, art. 2935 c.c.). Non impediscono, di regola il decorso del termine di prescrizione gli eventuali ostacoli materiali che si dovessero frapporre fra il titolare e il diritto da esercitare; così, mentre non impedisce il decorso del termine il fatto che il titolare ignori l'esistenza del diritto, a meno che l'ignoranza non derivi dal dolo del debitore, che abbia celato l'esistenza del debito (art. 2941, n. 8, c.c.) invece, all'opposto, il termine non decorre nell'eventualità che l'ostacolo all'esercizio sia di natura legale, come nel caso del contratto sottoposto a condizione o termine.

2.6.2. Sospensione della prescrizione

La sospensione si verifica quando, per particolari motivi, il termine di prescrizione è temporaneamente congelato. ad esempio in caso di:

- **rapporti familiari:**

  la prescrizione non decorre tra coniugi durante il matrimonio.

- **incapacità del titolare**:

  se il titolare del diritto è un minore o un interdetto, la prescrizione è sospesa finché non viene nominato un rappresentante legale.

2.6.3. Interruzione della prescrizione.

L'interruzione della prescrizione si verifica quando il titolare del diritto compie un atto che ne manifesta l'esercizio, come l'invio di una diffida o l'avvio di un'azione legale.

In questo caso, l'originario termine di prescrizione ricomincia a decorrere di nuovo, regolata espressamente dagli articoli 2943-2945 del Codice civile.

Art. 2943 c.c.

Dall'esame dell'art. 2943 c.c. si evince che la prescrizione si interrompe nei seguenti casi:

- **domanda giudiziale proposta dal titolare del diritto**

  ancorché a giudice incompetente, nonché nell'ipotesi di comunicazione alla controparte della volontà di promuovere un procedimento arbitrale (artt. 2943 c.c.).

  In tale ipotesi la prescrizione non corre finché non passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio, e, se il processo si estingue, rimane fermo l'effetto interruttivo e il nuovo periodo di prescrizione comincia dalla data dell'atto interruttivo (art. 2945, commi 2 e 3, c.c.);

- **di arbitrato**

  la prescrizione non corre dal momento della notificazione dell'atto contenente la domanda di arbitrato sino al momento in cui il lodo che definisce il giudizio non è più impugnabile o passa in giudicato la sentenza resa sull'impugnazione;

- **ogni altro che valga a costituire in mora il debitore (art. 2943 comma 4)**

- **dal riconoscimento del diritto da parte di colui contro il quale il diritto stesso può essere fatto valere (art. 2944 c.c.)**.

In ragione della diversità delle rispettive cause l'inerzia è diversamente considerata:

- nella sospensione l'inerzia del titolare perdura ma è giustificata;
- nell'interruzione essa viene a mancare in quanto:
  - il diritto è stato esercitato*;*
  - ovvero è stato riconosciuto dalla controparte;

2.6.4. Le differenze tra sospensione e interruzione della prescrizione

Le discipline della **sospensione** e della **interruzione della prescrizione** sono profondamente diverse, in quanto:

- **la sospensione della prescrizione**

  spiega i suoi effetti per tutto il periodo in cui l'inerzia è giustificata (ad es. tra i coniugi la prescrizione resta sospesa per tutto il periodo in cui perdura lo stato di coniugio), ma non toglie valore al periodo eventualmente trascorso in precedenza (ad es. prima del matrimonio), che dunque si somma con il periodo successivo alla cessazione della causa sospensiva

- **l'interruzione della prescrizione**

  invece, facendo venir meno l'inerzia, toglie ogni valore al tempo trascorso prima del verificarsi dell'evento interruttivo, con la conseguenza che dal verificarsi di detto evento decorre un nuovo periodo di prescrizione (art. 2945 c.c.). L'interruzione della prescrizione, a differenza della sospensione, opera anche rispetto agli altri creditori o debitori in solido o al fideiussore (artt. 1310, 1957 c.c.).

2.7. Gli effetti della prescrizione.

La prescrizione produce diversi effetti giuridici, che dipendono dalla sua tipologia e dal momento in cui viene fatta valere:

2.7.1. Estinzione del diritto.

Per i diritti soggetti a prescrizione ordinaria o breve, l'inerzia del titolare comporta l'estinzione del diritto. Ad esempio, se un creditore non richiede il pagamento di un debito entro il termine di prescrizione, perde il diritto di esigerlo.

2.7.2. Irrilevanza d'ufficio.

In base al principio della disponibilità degli effetti si spiega anche la regola di cui all'art. 2938 c.c. che vieta al giudice la rilevabilità d'ufficio della prescrizione, che deve dunque essere opposta con eccezione di parte.

Quindi, la prescrizione non può essere rilevata d'ufficio dal giudice, ma deve essere eccepita dalla parte interessata (art. 2938 c.c.).

2.7.3. Inopponibilità ai diritti indisponibili.

Come accennato, i diritti indisponibili non sono soggetti a prescrizione. Ciò significa che la prescrizione non può estinguere diritti fondamentali come il diritto alla vita, alla salute o allo stato di filiazione.

[...] La prescrizione è l'estinzione di un diritto causata dal mancato esercizio dello stesso da parte del suo titolare per il tempo determinato dalla legge (art. 2934, comma 1, c.c.).

Quanto alla durata, l'art. 2946 dispone:

"Salvi i casi in cui la legge dispone diversamente, i diritti si prescrivono con il decorso di 10 anni".

3. La prescrizione nel giudizio di responsabilità amministrativo contabile.

La funzione istituzionale assegnata alla Corte dei conti va individuata nella garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse e nella esigenza del buon funzionamento delle Amministrazioni per la realizzazione degli interessi pubblici generali e quindi della Comunità amministrata.

Il supporto costituzionale delle richiamate garanzie va individuato rispettivamente negli Artt.97, 100 e 103, 2° comma della Costituzione

Il fondamento storico normativo della responsabilità amministrativo contabile per danno erariale si rinviene:

- nell'art. 52 del R.D. n.1214/1934 (T.U. della Corte dei conti)
- negli art.18,19 e 20 del DPR 1957 n. 3 sugli impiegati civili della P.A.
- nell'art. 83, ultimo co. l. Contabilità Generale del R.D. 18.11.1923.

3.1. Concezione risarcitoria della responsabilità erariale.

In base a tali norme, partendo da una concezione risarcitoria della responsabilità amministrativo contabile conseguentemente:

- **la prescrizione dell'azione erariale era decennale**

  si riteneva applicabile al giudizio di responsabilità erariale la prescrizione decennale di cui all'art.2946 c.c.

- **l'estensione agli eredi della responsabilità erariale**

  gli eredi potevano essere convenuti in giudizio per rispondere del danno erariale arrecati dal loro *de cuius.*

In sostanza detta responsabilità veniva intesa come una responsabilità patrimoniale con conseguente applicazione dell'art. 2946 c.c. sia in materia di prescrizione decennale chee di subentro degli eredi nel

patrimonio (attività e passività.) del *de cuius*, fatta salva la rinunzia all'eredità o all'accettazione con beneficio di inventario.

4. Il processo riformatore degli anni '90.

Il quadro legislativo richiamato ha subito incisive modifiche a seguito di successivi interventi del legislatore,

Un primo intervento di rilievo si ha con legge n. 142/1990 che ha esteso la giurisdizione della Corte dei conti anche ai dipendenti degli enti locali ampliando quella sugli amministratori introducendo:

a) Prescrizione quinquennale dell'azione di responsabilità.

L'introduzione del termine quinquennale dell'azione di responsabilità è coerente alla estensione ai dipendenti degli Enti Locali della giurisdizione della Corte dei conti, in precedenza sottoposti alla giurisdizione ordinaria.

In realtà, con le richiamate norme inserite nell'ordinamento degli enti locali vengono introdotte le riforme di più largo respiro di tutto l'ordinamento della Corte dei conti, completate con le leggi n. 19 e 20 del 1994 e dai decreti-leggi emanati successivamente fino alla definitiva conversione nella legge n. 639/1996.

b) Carattere personale della responsabilità che non si estende agli eredi.

Il principio della personalità della responsabilità contabile viene affermato per la prima volta dall'art. 58 Legge n. 142/1990 limitatamente agli enti locali.

La norma stabilisce che la responsabilità amministrativa cui incorrono amministratori e dipendenti di comuni e province è personale e non si estende agli eredi.

Con le leggi n.19 e 20 del 1994, nonché con una serie di decreti-legge successivamente emanati e definitivamente convertiti nella legge n. 639/1996 sono state apportate ulteriori modifiche in:

- **materia di prescrizione:**

  è stato precisato che il *dies a quo* della prescrizione quinquennale va individuato nel momento in cui si è verificato il fatto dannoso, da intendersi come effettivo depauperamento.

  La regola codicistica di cui all'art. 2935 c.c. è declinata, nel processo amministrativo contabile, nella norma espressa dall'art. 1, co. 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come sostituito dall'art. 3, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 63, secondo cui, fuori dei casi di occultamento doloso del danno, il termine di prescrizione quinquennale deve essere computato "*dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso".*

  Invero, la giurisprudenza prevalente di questa Corte, ribadita dalle Sezioni Riunite con sentenze n. 5/2007/QM del 19 luglio 2007 e n. 14/2011/QM, ha chiarito che non è sufficiente, a dare inizio al periodo prescrizionale, il semplice compimento di una condotta trasgressiva degli obblighi di servizio, ma occorre anche la verificazione dell'effetto lesivo di detta condotta, in particolar modo nelle ipotesi in cui gli elementi costitutivi del fatto dannoso, e cioè l'azione/omissione e l'effetto lesivo, siano temporalmente ascrivibili a periodi diversi.

  Il *"fatto dannoso"*, è costituito dal binomio:

  - **condotta**
  - **evento** e si perfeziona con il verificarsi di quest'ultimo.

Tale assunto discende in maniera evidente dalla lettura sistematica dell'art. 1 L. n. 20/1994, coordinata con il fondamentale principio dell'art. 2935 del c.c., secondo cui "*la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere"*.

La giurisprudenza contabile - anche sulla scorta di quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass. SS.UU., sent. n. 23763 del 14.11.2011; Cass. Sez. III, sent. n. 5831 del 13.3.2007), secondo la quale il concetto di fatto, da cui decorre il termine di prescrizione, non deve considerarsi ristretto all'azione od omissione, ma deve essere esteso all'evento - ha dunque individuato il termine iniziale di prescrizione nel momento dell'esborso della somma costituente danno, ovvero quello della definitiva perdita dell'utilità considerata.

- **responsabilità personale non estesa agli eredi salvo illecito indebito arricchimento**

L'art. 1, comma I della legge n. 639/96 di conversione dei decreti-legge ha puntualizzato che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti è personale, ma si estende agli eredi nel caso di illecito arricchimento del dante causa o indebito arricchimento degli eredi stessi.

Con le modifiche introdotte negli anni novanta si verifica una vera rivoluzione culturale.

Le novelle del 1994/96 hanno delineato una responsabilità sui generis che non si inquadra sic et simpliciter nelle opposte concezioni civilistico-risarcitoria, né pubblicistico-sanzionatoria.

Questa responsabilità costituisce un genus nella quale si coniugano elementi risarcitori del danno con elementi afflittivi facendo così riemergere la originaria natura definita afflittiva come castigo.

Riemerge in buona sostanza, una natura afflittiva pecuniaria (sanzionatoria) di una responsabilità i cui effetti non possono essere trasferiti agli eredi, ove la stessa azione dannosa non abbia comportato l'acquisizione da parte degli eredi indebiti vantaggi di natura patrimoniale conseguenti all'illecito arricchimento del *de cuius* responsabile del danno arrecato all'erario.

5. Il Codice di giustizia contabile del 2016

Un passaggio fondamentale nell'evoluzione della disciplina è rappresentato dall'adozione del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, con l'emanazione del Codice di giustizia contabile.

Questo intervento normativo ha rappresentato il tentativo di sistematizzare organicamente la materia, raccogliendo in un unico testo le disposizioni relative alla giurisdizione e al processo contabile.

Il Codice ha introdotto importanti novità procedurali, tra cui la disciplina del **limite dei 7 anni della prescrizione**

Invero, l'art. 66 del c.g.c. stabilisce che la prescrizione quinquennale dell'azione per danno erariale possa essere interrotta una sola volta per il massimo di due anni.

Pertanto, in materia di prescrizione della responsabilità amministrativo-contabile, sussiste un limite invalicabile pari a 7 anni (5 anni per la durata della prescrizione, a cui si aggiungono 2 anni per l'eventuale interruzione del termine prescrizionale).

6. Esame dei motivi di appello.

Il primo ed il secondo motivo di appello sono fondati e vanno accolti mentre il terzo è assorbito nei primi due,

Il Collegio, considerata la stretta connessione dei primi due motivi di gravame, procede all'esame congiunto del primo e del secondo motivo di appello la Procura per la regione Lazio e precisamente;

1° motivo violazione di legge: art. 66 CCG - Erroneità della motivazione

2° motivo violazione di legge: Allegato 3 Norme transitorie e abrogazioni – art. 2, comma 2 "Disposizioni particolari" CCG – errata motivazione

Il giudice di prime cure, con la gravata sentenza, ai fini della prescrizione non ha valutato che la prescrizione nei confronti dell'ing. Gregori Giorgio – con riferimento al **1° agosto 2013**, data di esordio della prescrizione con l'emissione dell mandato di pagamento delle spese contestate - era stata interrotta dall' INPS con raccomandata a mano prot. 0000735 **del 9.1.2018,** con cui veniva costituito in mora l'ing. Gregori, con richiesta di pagamento della somma di € 41.272,22 oltre interessi, rivalutazione, e altri oneri connessi al recupero.

Tale costituzione in mora valida ed efficace è avvenuta con riferimento per fatti (azioni o omissioni) riferiti al **1 agosto 2013** e quindi antecedenti al Codice della giustizia contabile (D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174) **entrato in vigore il 7 ottobre 2016**

Al riguardo, si rammenta che la costituzione in mora affinché possa interrompere la prescrizione non è soggetta a particolari formalismi, né all'uso di formule solenni o all'osservanza di particolari adempimenti.

È sufficiente un atto scritto attraverso cui il creditore manifesti chiaramente [...] al debitore […] la volontà di ottenere il soddisfacimento del proprio diritto portato a conoscenza dello stesso debitore.

Sulla base di tali principi, perché un atto possa valere come costituzione in mora, deve contenere unicamente la chiara indicazione:

- **del soggetto obbligato**;
- **nonché l'esplicitazione di una pretesa e l'intimazione o la richiesta scritta di adempimento;**

  idonea a manifestare l'inequivocabile volontà del titolare del credito di ottenere il soddisfacimento del proprio diritto nei confronti del soggetto indicato (elemento oggettivo) (Cass. nn. 15714/2018; 24054/2015; 17123/2015; 24656/2010; 3371/2010; 2481/2007; 10270/2006, richiamate da Cass., n. 18631/2021).

Per il conseguimento dell'efficacia interruttiva della prescrizione è necessaria e sufficiente che l'atto contenga l'inequivoca manifestazione di volontà del soggetto titolare del credito di ottenere l'adempimento delle relative obbligazioni.

Mentre non è indispensabile la quantificazione del danno, che spesso al momento della formulazione dell'atto non può compiutamente essere definito, essendo sovente soggetto a valutazioni da parte di altri organi (giudice penale, procuratore della Corte dei conti, giudice contabile e così via - v. Corte dei conti, Sez. giurisdiz. Lazio, 21 novembre 2006, n. 2348; sez. I centr., 11/11/2002, n. 393/A; sez. II centr., 1/9/2004, n. 281/A; sez. I centr., 2/3/2004, n. 74/A; sez. Lazio, 28/3/2003, n. 772; sez. Lombardia, 19/3/2004, n. 433 e 20/10/2005, n. 644).

Essendo i fatti oggetto di contestazione riferiti al 1° agosto 2013 e quindi avvenuti prima dell'entrata in vigore del Codice della giustizia contabile (id est dal 7 ottobre 2016, ex art. 2 comma 2 delle norme transitorie) ne consegue che dalla data di interruzione della prescrizione con il richiamato atto di costituzione in mora con raccomandata a mano prot. n. 0000735 del 9.1.2018 decorre una nuova prescrizione quinquennale con termine finale 9.1.2023.

Poiché la Procura regionale per il Lazio ha notificato l'invito a dedurre del 5.6.2021, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1219 e 2943 all'ing. Gregori Giorgio in data **15.6.2021**, cui ha fatto seguito la citazione del 29.10.2021, prima del termine ultimo **9.1.2023** della seconda prescrizione quinquennale decorrente dall'interruzione della prima prescrizione quinquennale avvenuta con atto di costituzione in mora dell' INPS con raccomandata a mano prot. n. 0000735 del 9.1.2018, **l'azione erariale nei confronti dell'ing. Gregori Giorgio risulta tempestivamente esercitata.**

Invero, le Sezioni Riunite della Corte dei conti con sentenze SRR n. 14/QM/2000, n.6/QM/2003, n.1/QM/2004, hanno ribadito infatti che, seppur invito a dedurre e atti di costituzione in mora siano ontologicamente diversi perché perseguono finalità differenti, il Pubblico ministero è abilitato a porli in essere entrambi. L'invito, che contiene i requisiti dell'art. 1219 e 2493 infatti, si colloca nella stessa prospettiva dell'atto di citazione, ossia serve a rendere effettivo il conseguimento dell'obiettivo della tutela dell'erario e quindi degli interessi finanziari della pubblica amministrazione

Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice di prime, cure nella vicenda in esame non può applicarsi l'art. 66 comma 2° CGC, (limite dei 7 anni della prescrizione) come anche sostenuto nella memoria di costituzione della difesa dell'appellato in quanto il nuovo regime della prescrizione trova applicazione espressamente **per le azioni o omissioni successive all'entrata in vigore del Codice contabile** (id est **dal 7 ottobre 2016**, ex art. 2 comma 2 delle norme transitorie).

Invero, L'art. 2, comma 2 dell'allegato 3 del CGC, testualmente recita "*le disposizioni di cui all'articolo 66 del codice si applicano a fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice".*

Orbene, è indubbio che i fatti commessi da cui è scaturito l'ingiusto esborso nonché lo stesso concretizzarsi del danno erariale, da cui scaturisce l'interesse della Procura ad agire, si sono realizzati in epoca antecedente all'entrata in vigore del codice della giustizia contabile.

Risulta pacifico e non contestato che il *dies a quo* è coinciso con l'emissione del mandato di pagamento avvenuto in data 1° agosto 2013.

In base, quindi, al combinato disposto dell'art. 66 e dell'art. 2 dell'All.3 del CGC *"norme transitorie e finali"* alla odierna fattispecie risultano inapplicabili non solo i limiti formali e materiali a carico del PM ma anche lo stesso temine massimo settennale di prescrizione posto a tutela della parte.

Invero, secondo il regime antecedente al Codice della giustizia contabile, il termine prescrizionale si poteva interrompere illimitatamente con l'atto di costituzione in mora contenente – come nel caso in esame - l'espressa

volontà dell'ente pubblico danneggiato di far valere il diritto di voler recupero delle somme costituenti danno erariale addebitate al presunto responsabile.

3) terzo motivo di appello Violazione di legge: Mancata corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato - assenza di motivazione.

Con l'accoglimento dei primi due motivi di appello, il terzo è da considerarsi assorbito in quanto avendo il Collegio accertata la tempestività dell'azione esercitata dalla Procura regionale Lazio nei confronti dell'ing. Gregori Giorgio, conseguentemente gli atti del presente giudizio vanno trasmessi alla Sezione giurisdizionale della Coree dei conti per la regione Lazio, in diversa composizione, per l'esame del merito della vicenda non esaminata dal giudice di prime cure con la gravata sentenza.

Pertanto, per le suesposte motivazioni non hanno pregio e rilevanza le eccezioni sollevate dalla difesa dell'appellato contenute nella memoria di costituzione in giudizio, ma non formalizzate attraverso la proposizione di un apposito atto di appello incidentale avverso la sentenza n. 348/2022 della Sezione territoriale, impugnata solo dalla Procura regionale per il Lazio.

7. Esito del giudizio

Pertanto, il Collegio, accertata la tempestività dell'azione erariale nei confronti dell'ing. Gregori Giorgio, accoglie l'appello della Procura regionale per il Lazio, su cui ha aderito con atto di intervento adesivo alle ragioni di parte attrice l'INPS quale datrice di lavoro dell'appellato.

E per l'effetto riforma la sentenza n. 348/2022 depositata il 4.05.2022, disponendo ai sensi dell'art. 199, comma 2 del c.g.c. il rinvio alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lazio, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio e la pronuncia sulle spese del presente grado di appello.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Terza Sezione giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando, come in motivazione

ACCOGLIE L'APPELLO

della Procura regionale per il Lazio ed in riforma della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lazio n. 348/2022 depositata il 4.05.2022, dispone il rinvio alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lazio, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio e la pronuncia sulle spese del presente grado di appello.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 25 giugno 2025.

IL PRESIDENTE E ESTENSORE

Tammaro Maiello

F.to digitalmente

Depositato in Segreteria il 28/07/2025

Il Dirigente

F.to digitalmente