SENT. 39/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott.ssa Daniela ACANFORA Presidente-rel.

Dott.ssa Lucia d'AMBROSIO Consigliere

Dott. Nicola RUGGIERO Consigliere

Dott.ssa Maria Cristina RAZZANO Consigliere

Dott. Cosmo SCIANCALEPORE Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al **n.61953** del registro di segreteria

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per il Molise n. 24/2024, depositata il 2 luglio 2024

proposto da

PROCURA REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale regionale per il Molise della Corte dei conti, in persona del Procuratore regionale *pro-tempore*.

contro

IORIO ANGELO MICHELE, nato a Morrone del Sannio (CB) il 17 gennaio 1948 (c.f. RIONLM48A17F748H), rappresentato e difeso dall'avv. Fabio

D'Agnone (c.f.DGNFBA80M16E335O) – pec fabio.dagnone@pecavvocatiisernia.it)

Visto l'atto di appello.

Visti tutti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nell'udienza del 3 febbraio 2026, svolta con l'assistenza del segretario dott. Luca Fruscione, la Presidente relatrice, il v.p.g. Luigi D'Angelo per la Procura generale e l'avv. D'Agnone per l'appellato

FATTO

Con la sentenza impugnata, la Sezione giurisdizionale regionale per il Molise, respinte le eccezioni di "*nullità della citazione ex art. 86 c.g.c. per difetto di legittimazione attiva–difetto istruttoria e di nullità e/o inammissibilità per difetto di legittimazione passiva*" – ha rigettato la domanda risarcitoria erariale proposta con atto di citazione depositato in data 26 gennaio 2024 nei confronti del sig. Angelo Michele Iorio, sul presupposto dell'intervenuto decorso del termine prescrizionale di cui all'art. 1 della l. n. 20/1994.

Il p.m. contabile, a seguito di notizia di danno rappresentata dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Molise n.24/2013/RFG datata 3 aprile 2013, trasmessa alla Procura regionale in data 14 giugno 2013, contestava allo Iorio, in qualità di Presidente del gruppo consiliare "*Per il Molise-Iorio Presidente*" la non ammissibilità a rendicontazione di una serie di spese del gruppo. In alcuni casi, era emersa la parziale assenza di documentazione giustificativa (per un'attività di spesa pari a euro 8.218,56), in altri la carenza di inerenza rispetto all'attività istituzionale del gruppo per un importo complessivo di euro 23.591,07 e, infine, in altri ancora, la mancanza dell'imputazione alle categorie previste dal modello di

rendiconto annuale di cui all'allegato B del DPCM 21 dicembre 2012 per un importo complessivo ad euro 4.774,67 (di cui ritenute non inerenti euro 4.657,67).

Nell'atto di citazione si precisava tra l'altro, citando copiosa giurisprudenza, in ordine alla prescrizione, che "*Per mero tuziorismo, questo Requirente sottolinea inoltre come non siano ancora decorsi i termini di prescrizione previsti dall'art. 1, comma 2, della L. 20/1994. Sebbene, infatti, il dies a quo può essere individuato nel momento in cui questa Procura è stata messa in condizione di poter comprendere il fatto storico onde trattasi nei suoi essenziali profili giuridici, secondo quanto può ricavarsi dal combinato disposto della norma citata della l. 20/1994 e dell'art. 2935 c.c. e che, quindi, esso nel caso di specie si ancori alla data della ricezione della deliberazione della Sezione regionale di controllo (14.6.2013) costituente la notitia damni…, e che successivamente il termine è stato interrotto con il citato atto di costituzione in mora dell'Amministrazione regionale del 1°.6.2018 (venendo quindi a decorrere nuovamente dalla data – 6.6.2018 – di ricezione dell'atto anzidetto, come da documentazione agli atti), giova ricordare come medio tempore sia intervenuta la sospensione legale dei termini prescrizionali recata dall'art. 85, comma 4, del D.L. 18/2020 (convertito con modificazioni dalla L. 27/2020), applicabile anche alle attività aventi carattere sostanziale, e non solamente a quelle di natura strettamente processuale .. Nel caso di specie, dal momento che il termine prescrizionale decorreva già alla data di entrata in vigore del citato D.L., anche a quest'ultimo termine deve applicarsi la traslazione di 176 giorni rispetto al dies ad quem originario recata dalla norma in commento, con conseguente tempestività della notifica del presente*

atto ....” (pagg.20-21).

Il sig. Iorio, nella comparsa di costituzione in primo grado, depositata in data 24 maggio 2024, contestava invece l’intervenuta prescrizione della domanda attrice nei seguenti termini “*La domanda attorea è prescritta posto che il termine di notifica dell’invito a dedurre scadeva il 6.06.2023 decorrente dalla costituzione in mora del 6.06.2018 rammentata dall’organo inquirente. L’invito a dedurre è stato emesso il 2.11.2023 e successivamente notificato, pacificamente, comunque, oltre il termine del 6.06.2023: oltre, dunque, il quinquennio antecedente il dies a quo del 6.06.2018”(pag.10),* nel contempo illustrando diffusamente le ragioni per cui non poteva, a suo giudizio, trovare applicazione la normativa recata dall’art. 85, comma 4, del d.l. n.18/2020.

Il Collegio di prime cure ha dichiarato prescritta l’azione in quanto ne ha ancorato il *dies a quo* alla data (4 febbraio 2013) di presentazione del rendiconto ai competenti uffici regionali, trattandosi del momento in cui l’ente regionale viene posto nella condizione di conoscibilità oggettiva dell’esborso dannoso. In particolare, richiamando precedenti giurisprudenziali, ha affermato che *“da quel momento, mancando alcun occultamento doloso da parte del convenuto, l’amministrazione regionale avrebbe potuto avere contezza dell’illegittimità delle spese in contestazione, giacché la presentazione del rendiconto non ha carattere meramente formale, ma – come specificato nel prosieguo della norma citata – è funzionale alla “corretta rilevazione dei fatti di gestione”, oltre che alla dimostrazione della “regolare tenuta della contabilità*”; ed ancora “*Neanche può rilevare, in proposito, il parallelo dispiegarsi dell’attività dell’inquirente penale. Posto che la condotta del sig. IORIO non è stata censurata come dolosa, l’esistenza della*

suddetta indagine non consente di invocare alcun segreto investigativo che avrebbe impossibilitato la conoscenza dei fatti. Peraltro, l'indagine si è conclusa con una richiesta di archiviazione (v., sul punto, Sez. I App., sent. n. 43/2020, con i precedenti ivi richiamati). "

Pertanto, considerato che il primo atto interruttivo del decorso del termine quinquennale di prescrizione è rappresentato dall'atto di costituzione in mora di cui alla nota del Presidente della Regione Molise datata 1° giugno 2018, ha ritenuto prescritta l'azione di danno.

Avverso tale sentenza la Procura presso la Sezione giurisdizionale regionale per il Molise ha proposto appello, notificato in data 20 novembre 2024 e depositato in data 17 dicembre 2024, deducendo:

1.**Errata applicazione della legislazione regionale ratione temporis (art. 8, L.R. n. 20/1991).**

La Procura regionale osserva che il testo della norma, sul quale il Collegio di prime cure ha fondato la sua decisione, è quello scaturito dalla modifica dell'art.8 della l.r. n.20/1991 operata dall'art. 12 della l.r. n.10/2013, entrata in vigore (a mente dell'art.20) in data 30 luglio 2013, giorno successivo alla pubblicazione della stessa sul numero 20 del 29 luglio 2013 del Bollettino Ufficiale della Regione Molise, quindi non applicabile *ratione temporis* al caso di specie.

Invece, il testo dell'articolo in vigore alla data della presentazione del rendiconto prevede che: *"È fatto obbligo ai gruppi consiliari di presentare, con cadenza quadrimestrale, il rendiconto delle somme erogate e delle spese sostenute*".

Pertanto, la Procura appellante sostiene che " il *giudicante è evidentemente*

mosso dall'assunto che la norma erroneamente applicata dotasse i predetti Uffici regionali di poteri giuridici di accertamento e riscontro tali da poterli porre nella condizione di avvedersi di utilizzi dei fondi consiliari non conformi a legge, e quindi forieri di danno per l'Erario regionale, assumendo rilevanza il canone della c.d. conoscibilità oggettiva di cui all'art 2935 c.c., da intendersi quale riconoscibilità all'esterno delle conseguenze dannose dell'atto lesivo (v. nella giurisprudenza di Cassazione, inter alia, sent. n. 6747/2016; sent. n. 12666/2004; sent. n. 311/2003; sent. n. 9927/2000)".

2. Errata applicazione dell'art. 1, L. 20/1994 e dell'art. 2935 cod. civ., in relazione alla predetta disposizione di legge regionale.

La Procura rileva che i precedenti giurisprudenziali invocati a sostegno della decisione hanno preso a riferimento legislazioni regionali che, in vario modo, permettevano agli Uffici dell'Amministrazione consiliare di valutare l'inerenza dell'esborso rispetto alle finalità istituzionali del gruppo consiliare, ad esempio: normativa regionale sarda (v. Sez. I app., sent. 126/2024, n. 91/2024, n. 59/2024; Sez. III app., sent. 527/2023); normativa regionale piemontese (v. sentt. Sez. III app., 167/2024; Sez. I app., 523/2023, Sez. III app., 399/2023); normativa ligure (v. Sez. III app., sent. n. 315/2023).

Pertanto, la sentenza gravata, secondo la Procura regionale, avrebbe errato nel non considerare il diverso contesto normativo e regolamentare molisano rispetto agli altri casi scrutinati dalla giurisprudenza delle Sezioni centrali: detta alterità, infatti, incideva sensibilmente sulla possibilità dell'Ente di percepire la dannosità per l'Erario regionale delle condotte dei componenti dei gruppi consiliari, con tutte le conseguenze del caso in punto di inizio del decorso della prescrizione del danno erariale.

3.Omessa attività istruttoria rilevante ai fini della decisione in relazione all'applicabilità dell'art. 1, L. 20/1994 e dell'art. 2935 cod. civ.

Eccepisce che, proprio in considerazione della centralità di tale compendio documentale ai fini della valutazione della percepibilità dei profili di danno erariale, il Collegio di prime cure avrebbe dovuto, *ex officio* ai sensi dell'art.94 c.g.c., disporre l'acquisizione, dalla Sezione territoriale di controllo, del rendiconto consiliare del 2013, in quanto le argomentazioni del convenuto mostravano l'inadeguatezza della contabilità del gruppo consiliare, per come sottoposto agli accertamenti della Regione e della Sezione di controllo, a rappresentare in modo veridico e corretto i fatti di gestione, o comunque, in generale, a concedere una qualche possibilità di effettivo riscontro del rispetto della regola dell'inerenza (quindi, di verifica dell'effettiva conoscibilità del danno erariale).

4.Violazione dell'art. 101 c.p.c.: mancata sollecitazione del contradditorio in relazione a questione rilevata d'ufficio.

Fa presente che la difesa del sig. Iorio ha eccepito la prescrizione del credito risarcitorio erariale (pp. 12-15 della comparsa di costituzione del 24 maggio 2024), assumendo che "*il termine di notifica dell'invito a dedurre scadeva il 6.06.2023 decorrente dalla costituzione in mora del 6.06/2018…..*" mentre il rigetto della domanda dell'appellante Ufficio del P.M. è dipeso, invece, dall'affermazione dell'estinzione per prescrizione del diritto, assumendo, a base di quest'ultima, l'individuazione di un diverso *dies a quo* (come detto sopra, la data della sottoposizione del rendiconto consiliare agli Uffici regionali, secondo le prescrizioni della l.r. n.20/1991), tale da rendere tardivo financo l'atto di costituzione in mora dell'Amministrazione regionale.

Pertanto, considerata la natura di eccezione in senso stretto della prescrizione del diritto (art. 2938 c.c.), l'aver rilevato e fondato l'accoglimento di quest'ultima in forza di un presupposto giuridico radicalmente diverso rispetto a quello richiamato da parte eccepente sostanzierebbe un presupposto di nullità della statuizione di prime cure, non avendo il Collegio adito consentito alle parti di contraddire sulle eventuali diverse motivazioni, dunque sostanzia una decisione "*a sorpresa"* o "*della terza via*", violativa del canone del contradditorio (art. 101 c.p.c., espressamente richiamato dall'art. 7, comma 2 e dall'art. 91, comma 5, c.g.c.) e, quindi, del giusto processo quale regola di rango costituzionale ex art. 111 della Costituzione (richiama la sentenza della Corte di cassazione n.10955/2002 e nella giurisprudenza contabile, v. Sez. I App., sent. n. 179/2021; Sez. II App., sent. n. 723/2018).

In conclusione, avendo il Giudice di primo grado definito il giudizio decidendo soltanto in ordine alla questione preliminare costituita dall'intervenuta prescrizione del credito risarcitorio erariale, la Procura regionale chiede a questo giudice di appello di pronunciarsi esclusivamente in ordine a tale questione, in ossequio a quanto disposto dall'art. 199 c.g.c.; in alternativa, che si dichiari la nullità della sentenza appellata sotto il profilo della violazione dell'art. 101 c.p.c.,; il tutto, con conseguente rinvio al giudice di primo grado (in diversa composizione), ai sensi del medesimo art.199 c.g.c.

Il sig. Iorio si è costituito in questo grado di giudizio, col patrocinio dell'avv. Fabio D'Agnone (unitamente ad altro legale non abilitato al patrocinio innanzi alle magistrature superiori) in cui, dopo aver ripercorso i fatti, le difese e le eccezioni alla citazione introduttiva del giudizio di I grado, ha contestato, in via pregiudiziale, il difetto della indicazione specifica dei capi della sentenza

impugnata come imposto dall'art. 190 comma 2, lettere a) e b) c.g.c., non avendo l'appellante dimostrato, a prova di resistenza, in qual misura sarebbe potuta essere diversa la decisione impugnata stante il dato pacifico delle date di trasmissione alla Regione del rendiconto, 4 febbraio 2013 e della notifica dell'atto di costituzione in mora, 6 giugno 2018.

Nel merito sostiene che non coglie nel segno l'avversa doglianza circa l'omessa attribuzione agli uffici regionali dei poteri di verifica e di controllo sul rendiconto, in quanto la trasmissione del rendiconto costituisce, a prescindere dal disposto novellato dell'art. 8 cit., il dato determinante la conoscibilità di detto documento contabile, suscettibile di ogni verifica e controllo ai fini dell'accertamento o meno delle presunte irregolarità. Invero la vecchia formulazione dell'art. 8 cit. "*È fatto obbligo ai gruppi consiliari di presentare, con cadenza quadrimestrale, il rendiconto delle somme erogate e delle spese sostenute*" non esclude la conoscibilità da parte dell'ente regionale, ai fini dell'esercizio dell'azione risarcitoria attraverso la procura erariale, dell'intero rendiconto, documento con cui il contestato danno erariale diventa obiettivamente conoscibile da parte della Regione erogatrice dei fondi vincolati in favore dei gruppi consiliari, come da consolidata giurisprudenza in materia (cita Sez. II app. n.90/2019 e n. 372/2019).

Il sig. Iorio sostiene che ogni tentativo *ex adverso* di spostamento in avanti del *dies a quo* in esame va ritenuto inaccoglibile anche in considerazione della richiesta d'archiviazione del procedimento penale trasmessa dalla Procura della repubblica di Campobasso alla Procura regionale erariale in data 26 settembre 2016 (all. 9 fasc. I grado), per cui già in quella data la Procura contabile era in condizione di conoscere della vicenda. Ne deriva, secondo

l'appellato, la inammissibilità e infondatezza anche del terzo motivo di gravame, non sussistendo i presupposti ex art. 94 c.g.c. per l'acquisizione d'ufficio del rendiconto in quanto non si verte nell'ipotesi di atti che non erano nella disponibilità delle parti. In ogni caso l'azione risarcitoria deve dirsi prescritta, afferma sempre lo Iorio, anche rispetto al *dies a quo* della costituzione in mora in relazione alla data di notifica dell'invito a dedurre, nei termini resi sollevando l'eccezione di prescrizione in I grado.

Sul quarto motivo d'appello, rileva che ben poteva il giudice di prime cure dichiarare prescritta l'azione dato che la relativa eccezione era stata debitamente sollevata in primo grado, non essendo, quindi, stato violato il principio del contraddittorio e del giusto processo ex art. 101 c.p.c. ; la disposizione trova applicazione solo quando emergano nuovi elementi fattuali che modifichino il contenuto sostanziale della lite, e non quando si tratti di una mera riqualificazione giuridica dei fatti già dedotti dalle parti (cita giurisprudenza civile).

Conclusivamente, il sig. Iorio ha chiesto di confermare la sentenza e per l'effetto di dichiarare la domanda risarcitoria azionata nei suoi confronti prescritta e, comunque, infondata nel merito per assenza di responsabilità amministrativa, da valutare applicandolo *ius superveniens* di cui alla legge.n.1 del 2026, e per l'effetto assolverlo da ogni addebito; in subordine, di ridurre l'importo per *l'utilitas* comunque conseguita dall'ente territoriale e in via ulteriormente gradata in applicazione del potere riduttivo, con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese e agli onorari di giudizio.

Nella odierna udienza, come da verbale in atti, il v.p.g. D'Angelo ha eccepito l'inammissibilità delle domande formulate in via gradata e subordinata

dall'appellato, in quanto l'oggetto del presente giudizio è limitato alla sentenza che ha risolto una questione preliminare, con esclusione delle questioni di merito. Riguardo all'eccezione di inammissibilità dell'appello per carenza di specificità, ne ha evidenziato l'infondatezza in quanto l'appello individua in maniera molto puntuale le ragioni a fondamento della prescrizione, contestandolo con quattro motivi di doglianza. Riguardo alla prima, ha evidenziato che la sentenza ha dichiarato la prescrizione in applicazione di una normativa regionale di modifica del testo originario della l.r. n. 20/1991 emanata nel 2013, la quale però non era ancora in vigore al momento dei fatti contestati. Ha segnalato che era invece in vigore la normativa originaria del 1991, che disciplinava diversamente i poteri attribuiti agli uffici regionali in materia di controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali; ha evidenziato, inoltre, che la stessa difesa del convenuto ha eccepito la prescrizione nel giudizio di primo grado non evocando la normativa del 2013, bensì sulla scorta di altre argomentazioni, così implicitamente riconoscendo che quella normativa non era applicabile. Riguardo al quarto motivo di appello, il rappresentante della Procura generale ha evidenziato che la controparte ha eccepito in prime cure la prescrizione sulla scorta di argomentazioni che non sono quelle in base alle quali la sentenza di primo grado l'ha poi dichiarata, donde la doglianza relativa alla c.d. decisione "a sorpresa", che comporterebbe comunque la nullità della sentenza per violazione del contraddittorio *ex* art. 101 c.p.c., con il conseguente rinvio della causa in primo grado *ex* art. 199 c.g.c.

L'avv. D'Agnone, relativamente alle domande di merito, ha chiarito che le stesse sono state inserite in atti a fini ricostruttivi della vicenda processuale,

con la consapevolezza che la controversia odierna verte soltanto sulla prescrizione; ha segnalato di non aver insistito sull'orientamento giurisprudenziale relativo all'interpretazione dell'art. 8 della l.r. n. 20/1991 novellato, perché ritiene più rilevante il requisito della conoscibilità dell'evento dannoso previsto dalla l. n. 20/1994, che prescinde dalla novella dell'art. 8. Riguardo alla costituzione in mora del 6 giugno 2018, ha richiamato quanto scritto in atti. Sulla questione del compendio probatorio non disposto d'ufficio dal giudice, l'avv. D'Agnone ha ribadito che non si verte nell'ipotesi di prove che non erano nella disponibilità delle parti, per cui, essendo stata trasmessa la richiesta di archiviazione penale, la Procura regionale avrebbe potuto acquisire la documentazione non specificamente indicata di cui pretende l'acquisizione d'ufficio.

La causa è passata, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

In via pregiudiziale deve essere esaminata l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità del gravame per difetto della indicazione specifica dei capi della sentenza impugnata, come prescritto dall'art. 190 comma 2, lettere a) e b) c.g.c..

L'art. 190 del d.lgs. n. 174/2016 (c.g.c.) statuisce che: "1. *L'appello si propone con citazione contenente le indicazioni prescritte dall'art. 86 e deve essere motivato. 2. L'appello deve contenere, a pena d'inammissibilità, la specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame con l'indicazione: a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado; b) delle circostanze da cui deriva la violazione della*

legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata" (comma così modificato dall'art. 84 del d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114).

La giurisprudenza contabile, in linea con quella della Corte di cassazione (*ex plurimis* Sez. I n.18932/2016, Sez.III n.10916/2017; Sez. Un. n.36481/2022) e del Consiglio di Stato (*ex plurimis* Sez. II n.2349/2022) ha chiarito che *"la specificità dei motivi non va intesa formalisticamente, né in via generale ed assoluta ma nel senso che essi, oltre a delimitare il quantum appellatum, ovvero i capi della sentenza che si intendono impugnare, devono assolvere anche ad un'indispensabile funzione argomentativa, consistente nell'illustrarne le ragioni di doglianza, utili a confutare il fondamento logico giuridico delle argomentazioni contenute nella sentenza" (ex plurimis* Corte conti, Sez. II app. n.56/2025, n.49/2024, n.353/2023, n.373/2022, n.106/2021).Il principio della specificità dei motivi risulta osservato nel momento in cui risultino esplicitate "*le ragioni per cui è chiesta la riforma della pronuncia di primo grado, con i rilievi posti a base dell'impugnazione, in modo tale che restino esattamente precisati il contenuto e la portata delle relative censure* "(Cass. Sez. II n. 2320/2023).

Le ragioni di dissenso rispetto al percorso adottato dal primo giudice devono evidenziare, sotto il profilo qualitativo, l'idoneità delle stesse a determinare le modifiche della decisione censurata e in linea generale consistono, nel caso di censure riguardanti questioni di diritto, nell'indicazione della norma che si sarebbe dovuta applicare, ovvero dell'interpretazione che si sarebbe dovuta preferire.

Applicando tali principi, deve escludersi che nella fattispecie all'esame ricorrano i vizi di genericità dei motivi d'impugnativa, prospettati

dall'appellato.

Il gravame proposto dalla Procura regionale contiene, infatti, una puntuale critica alle argomentazioni giuridiche poste a fondamento della sentenza di primo grado sotto il profilo della affermata prescrizione del diritto azionato, avendo, come puntualizzato sin dall'atto di citazione, ritenuto che il *dies a quo* andasse ancorato, non già alla data della presentazione del rendiconto (4 febbraio 2013) bensì a quella della ricezione della deliberazione della Sezione regionale di controllo (14 giugno 2013) e che fosse stato quindi tempestivamente interrotto dall'atto di costituzione in mora, notificato in data 6 giugno 2018. Nel contempo, ha ampiamente motivato in ordine alle ragioni per cui, a suo giudizio, il Collegio di prime cure avrebbe fatto, nel rendere la decisione sulla questione, erronea applicazione della normativa regionale vigente in materia e dei precedenti giurisprudenziali che si sono pronunciati sulla questione. Pertanto, essendo il *quantum appellatum* circoscritto ovviamente alla sola questione prescrizionale, risulta ampiamente assolta la funzione argomentativa che deve connotare l'impugnativa.

Motivi n.1 e n.2

Va anzitutto premesso che in materia di responsabilità amministrativo-contabile, ai sensi dell'art.1, comma 2, della l. n. 20/1994 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. La costante giurisprudenza di questa Corte, leggendo ed interpretando il richiamato art.1, comma 2, in correlazione alla regola generale posta dall'art. 2935 c.c. ("*la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere*"), si è espressa

nel senso che, ai fini della decorrenza della prescrizione, non è sufficiente il compimento della condotta illecita, ma occorre anche un evento dannoso avente non solo i caratteri della certezza e dell'attualità ma anche della conoscibilità obiettiva da parte della amministrazione danneggiata (così, tra le altre, Sez. II n.143/2020, n.137/2022). In altri termini, il momento della esteriorizzazione obiettiva del danno ingiusto costituisce il *dies a quo* della prescrizione, perché solo nel momento in cui lo stesso si manifesta all'esterno diviene obiettivamente percepibile e conoscibile, con la conseguenza che, prima di questo momento, non è configurabile una inerzia giuridicamente rilevante, in capo al titolare del diritto, nel far valere il diritto stesso.

Tanto premesso in termini generali, la prescrizione del credito erariale in materia di spese dei gruppi consiliari regionali rappresenta una questione preliminare reiteratamente esaminata dalla giurisprudenza delle sezioni di appello di questa Corte dei conti e sulla quale si è formato, in seno all'intestata, un indirizzo interpretativo a cui il Collegio ritiene senz'altro di aderire, secondo cui il termine di prescrizione inizia a decorrere salvo peculiarità legate alle fattispecie concrete, nel momento di presentazione del rendiconto agli organi preposti a riceverlo (tra le tante, Sez. II app., sentt. nn 67, 143 del 2023, nn 88, 263, 264, 292, 326 del 2022, nn.464 e 393 del 2021, n. 41 del 2020, nn. 90 e 190 del 2019).

Ciò sulla base del condivisibile presupposto che è con tale adempimento che l'Amministrazione regionale viene posta nella condizione di conoscere se le spese effettuate a valere sui contributi assegnati ai gruppi consiliari rispettino i parametri fissati e quindi, nel caso emerga un illecito utilizzo, esercitare il diritto al risarcimento ex art. 2035 c.c. e, con esso, far decorrere la prescrizione

quinquennale prevista dalla l.n.20/1994.

Tanto premesso, con riferimento alla specifica vicenda, va anzitutto precisato che la disciplina regionale *ratione temporis* applicabile alla materia dei contributi erogati per il funzionamento dei gruppi consiliari, è quella recata dalla legge regionale 4 novembre 1991, n. 20.

In particolare, l'art.4, dopo aver previsto al comma 1, che i contributi per le spese il funzionamento, di cui al precedente art.3, vengono erogati a rate mensili anticipate, spendibili senza vincoli di destinazione (previsione questa introdotta dalla l.r.10 gennaio 2005, n. 4) dispone che "*Entro il 31 gennaio di ogni anno i presidenti dei gruppi consiliari presentano all'ufficio di presidenza del consiglio regionale un rendiconto articolato circa l'utilizzazione dei fondi loro erogati nell'anno precedente. Tale documento è approvato dall'ufficio di presidenza ed allegato alla rendicontazione prevista dall'art.5 della legge 6 dicembre 1973, n.853"* (comma 3) (art.5 richiamato:" *La presidenza del consiglio regionale sottopone all 'assemblea consiliare, secondo le norme pure viste nel regolamento interno di questa, apposita rendicontazione delle spese. Le correlative risultanze finali sono incluse nel rendiconto generale della Regione*"), sancendo che la mancata rendicontazione comporta la sospensione della contribuzione.

L'art.8 della stessa legge poi, sempre nel testo in vigore *ratione temporis*, quindi nella formulazione derivante dalle modifiche introdotte dall'art. 2 della l.r. n. 43/2002, nel prevedere (comma 1) uno specifico finanziamento mensile posticipato per le spese sostenute per le unità di personale impiegato non rientrante, in tutto o in parte, nel contingente numerico previsto dall'art.6 (formato da personale di ruolo o da personale dipendente di altri enti pubblici

a tal fine comandato presso la Regione) dispone che: *"È fatto obbligo ai gruppi consiliari di presentare, con cadenza quadrimestrale, il rendiconto delle somme erogate e delle spese sostenute*".

Pertanto, pur essendo condivisibile l'affermazione della Procura appellante in ordine all'errore contenuto nella sentenza laddove ha richiamato il tenore letterale dell'articolo 8 succitato come risultante però dalla sua sostituzione ad opera dell'art. 12, comma 7, della l.r. 25 luglio 2013, n.10, (laddove in particolare (comma 1) è previsto che *"Entro il 31 gennaio di ogni anno i presidenti dei gruppi consiliari presentano all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale un rendiconto annuale, debitamente sottoscritto, per consentire la corretta rilevazione dei fatti di gestione e dimostrare la regolare tenuta della contabilità, con indicazione delle risorse trasferite al gruppo dal Consiglio regionale e del titolo del trasferimento, nonché delle misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati"),* tuttavia, ciò risulta del tutto irrilevante al fine di discostarsi, nella concreta fattispecie, dalla granitica giurisprudenza di questa Sezione secondo la quale: *"l'esordio della prescrizione ha luogo, ordinariamente e salvo peculiarità legate al concreto atteggiarsi delle condotte di volta in volta accertate, nel momento di presentazione del rendiconto agli organi preposti a riceverlo, ciò sulla base del condivisibile presupposto che è con tale adempimento che l'Amministrazione viene posta nella condizione di apprezzare la conformità alle finalità istituzionali dell'uso della provvista finanziaria erogata, onde potere, se del caso, esercitare ogni utile iniziativa avverso eventuali condotte difformi dai parametri comportamentali imposti"* (n. 263/2022, n.143/2023); "*in un simile scenario – non dissimile, peraltro, da quello esistente, nel*

medesimo periodo, in altri contesti territoriali con riferimento ai quali questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi –il deposito del rendiconto non può essere considerato un marginale adempimento burocratico, inidoneo a fornire alla struttura deputata a presidiare il corretto impiego della provvista finanziaria, la possibilità di compiere accertamenti e, se del caso, attivare le opportune reazioni"; "*far dipendere, peraltro, le sorti della prescrizione dalla mancata attivazione o dalla differente modulazione delle attività di controllo da parte dell'organo a ciò preposto significherebbe subordinare il principio della certezza dei rapporti giuridici, a presidio della quale la prescrizione è indubbiamente posta, a situazioni fattuali e a valutazioni soggettive*" (n.67/2023); " *l'art. 2935 c.c. (...) fa riferimento alla possibilità legale di fare valere il diritto (Cass civ. n.2387/2004; Cass civ. n. 7645/1994) e, quindi, alle eventuali cause impeditive di ordine giuridico dell'esercizio dello stesso, non assumendo nessuna rilevanza i semplici impedimenti soggettivi (Cass. civ. n. 14249/2004), e nemmeno l'ignoranza da parte del titolare dell'esistenza del diritto, tranne che essa sia imputabile a comportamento doloso della controparte (Cass civ. n. 10828/2015; Cass. civ. n. 4389/1999; Cass. civ. n. 4235/1996), o l'impossibilità di fatto in cui si trovi il titolare del diritto (Cass. civ. n.6209/1999).L'ignoranza è, dunque, imputabile alla parte che ne subisce le conseguenze almeno che non si riscontri una condotta dolosa della controparte, ed è certamente imputabile quando è lo stesso soggetto danneggiato (tanto più se è una pubblica amministrazione) a creare l'impedimento, mediante una limitazione ex lege al proprio dovere di conoscenza"* (n.41/2020).

Nella fattispecie, la presentazione di un rendiconto "*articolato circa*

l'utilizzazione dei fondi loro erogati nell'anno precedente" consentiva senz'altro di acquisire sufficienti elementi di conoscibilità obiettiva in ordine alla sussistenza di eventuali spese non ammissibili a rendicontazione e quindi, - ferma restando la potestà della Procura contabile, una volta avviata l'istruttoria sulla vicenda, a seguito della comunicazione della *notizia damni* (costituita dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Molise n.24/2013/RFG datata 3 aprile 2013), di compiere ulteriori attività istruttorie ai sensi degli artt. 55 e ss. c.g.c. per acquisire ogni utile ulteriore conoscenza su specifici aspetti, come di fatto è avvenuto - il diritto al risarcimento erariale poteva essere fatto valere sin dalla data di presentazione del documento contabile e così far decorrere la prescrizione quinquennale.

Questo Collegio non ritiene di condividere la tesi prospettata dalla Procura regionale secondo cui il contesto normativo molisano è totalmente diverso da quello delle altre regioni cui si riferiscono i precedenti giurisprudenziali di questa sezione in punto di prescrizione, in quanto tale non consentendo di percepire la dannosità per l'erario delle spese. E ciò in quanto anche con riferimento alla normativa vigente alla data della presentazione del rendiconto (art.4, art.8 l.r.n.20/1991) il documento contabile presentato dai presidenti, "*approvato dall'ufficio di presidenza ed allegato alla rendicontazione prevista dall'art.5 della legge 6 dicembre 1973, n.853"* era senz'altro idoneo a determinare la "*conoscibilità*" di spese effettuate ma non ammissibili a essere coperte dai finanziamenti pubblici.

Alla luce delle sopra esposte considerazioni, non essendovi contestazione sulla data di presentazione del rendiconto delle spese relative all'anno 2012 dal gruppo consiliare "*Per il Molise Iorio Presidente*" - 4 febbraio 2013-, alla

data di emissione (1° giugno 2018) e successiva notifica (6 giugno 2018) dell'atto di costituzione in mora della Regione Molise, primo atto interruttivo del decorso del termine prescrizionale, il termine di cinque anni previsto dall' art.1, comma 2, della l.n. 20/1994 era ormai spirato.

Va anche osservato, per mera completezza, che, come condivisibilmente affermato nella sentenza impugnata, nessuna rilevanza poteva attribuirsi, al fine di ancorare il *dies a quo* alla "*conoscenza"* dei fatti dannosi, all'indagine penale avviata sulla vicenda, peraltro conclusasi con la richiesta di archiviazione, dal momento che non è stata contestata allo Iorio una condotta dolosa ma una condotta gravemente colpevole.

Motivo n.3

Con detto motivo la Procura contesta che il Collegio di prime cure avrebbe dovuto, *ex officio* ai sensi dell'art.94 c.g.c., disporre l'acquisizione agli atti di causa il rendiconto consiliare del 2013 dalla Sezione territoriale di controllo, "*in quanto le argomentazioni del convenuto mostravano l'inadeguatezza della contabilità del gruppo consiliare, per come sottoposto agli accertamenti della Regione e della Sezione di controllo, a rappresentare in modo veridico e corretto i fatti di gestione, o comunque in generale a concedere una qualche possibilità di effettivo riscontro del rispetto della regola dell'inerenza (quindi, di verifica dell'effettiva conoscibilità del danno erariale*)"

Orbene, la doglianza è infondata e va respinta in quanto l'art.94 c.g.c. dispone che " *Fermo restando a carico delle parti l'onere di fornire le prove che siano nella loro disponibilità concernenti i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni, il giudice anche d'ufficio può disporre consulenze tecniche, nonché ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti che ritiene*

necessari alla decisione".

Stante il chiaro tenore letterale della disposizione, la norma prevede, anzitutto, una mera facoltà del giudice di integrare le produzioni documentali fornite dalle parti al fine di provare i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni, ma non certamente un obbligo al riguardo, essendo la scelta rimessa all'apprezzamento discrezionale del decidente. Inoltre, per consolidata giurisprudenza, l'art. 94 c.g.c. non consente il superamento del principio dispositivo che governa anche il giudizio per danno erariale ma legittima solo l'attività istruttoria d'ufficio, da parte del giudice, necessaria a completare le prove allegate dalle parti (in termini, tra le altre, Sez. II app. n. 103/2025, n. 391/2023; id., Sez. I App., n. 158/2024).

Nella fattispecie, la Sezione giurisdizionale di prime cure ha ritenuto non necessaria l'acquisizione del documento contabile in quanto ha ritenuto sufficiente, al fine di decidere sulla questione prescrizionale preliminare, che fosse soltanto acquisita certezza in ordine alla data di presentazione del rendiconto 2013 all'ufficio di presidenza del consiglio regionale, risultante dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Molise n.24/2013/RFG e non contestata dal convenuto. Ciò, in quanto ha ritenuto tale il momento di "*conoscibilità"* dell'esborso dannoso, con decisione che questo Collegio condivide pienamente, in disparte qualsiasi valutazione nel merito della non ammissibilità di talune spese in esso rendicontate e quindi della sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

Motivo n.4

La Procura appellante con detto motivo, proposto "*in via alternativa",* contesta che avendo la sentenza fondato l'accoglimento dell'eccezione di

prescrizione in forza di un presupposto giuridico radicalmente diverso rispetto a quello richiamato da parte eccepente palesa una violazione nullità della statuizione di prime cure, non avendo il Collegio adito consentito alle parti di contraddire, dunque sostanzia una decisione "*a sorpresa"* o "*della terza via*", violativa del canone del contradditorio (art. 101 c.p.c., espressamente richiamato dall'art. 7, comma 2 e dall'art. 91, comma 5, c.g.c.) e, quindi, del giusto processo quale regola di rango costituzionale ex art. 111 Cost.

L'art. 101 c.p.c. dispone che "*Il giudice assicura il rispetto del contraddittorio e, quando accerta che dalla sua violazione è derivata una lesione del diritto di difesa, adotta i provvedimenti opportuni. Se ritiene di porre a fondamento della decisione una questione rilevata d'ufficio, il giudice riserva la decisione, assegnando alle parti, a pena di nullità, un termine, non inferiore a venti giorni e non superiore a quaranta giorni dalla comunicazione, per il deposito di memorie contenenti osservazioni sulla medesima questione".*

Pertanto, l'omessa indicazione alle parti di una questione di fatto oppure mista di fatto e di diritto, rilevata d'ufficio, sulla quale si fondi la decisione, priva le parti del potere di allegazione e di prova sulla questione decisiva e, pertanto, comporta la nullità della sentenza (cd. "della terza via" o "a sorpresa") per violazione del diritto di difesa nelle ipotesi in cui la parte che se ne dolga prospetti, in concreto, le ulteriori e diverse ragioni che avrebbe potuto fare valere qualora il contraddittorio sulla predetta questione fosse stato tempestivamente attivato.

Orbene, è principio giurisprudenziale pacifico secondo cui l'eccezione di prescrizione è validamente proposta quando la parte ne abbia allegato il fatto costitutivo, dato dall'inerzia del titolare, ed abbia manifestato la volontà di

ottenere la declaratoria di estinzione del diritto azionato dalla controparte, a nulla rilevando che chi la invochi abbia erroneamente individuato il termine applicabile, ovvero il momento iniziale o finale di esso, trattandosi di questione di diritto, sulla quale il giudice non è vincolato alle allegazioni di parte (Cass. Sez. Un. n.10955/2002, Sez.1, n.11843/2007, Sez. 1 n.15631/2016).

Nel caso in esame la prescrizione, in quanto oggetto di eccezione in senso stretto e non questione rilevabile d'ufficio, era stata ritualmente eccepita dal convenuto nella memoria di costituzione in primo grado, fondandola su fatti allegati e provati (ovvero, quanto al *dies a quo*, l'atto di costituzione in mora del 2018) e la stessa Procura regionale aveva nell'atto di citazione precisato, per tuziorismo, che non riteneva ancora decorsi i termini di prescrizione previsti dall'art. 1, comma 2, della l. 20/1994 (individuandone il *dies a quo* nella data di acquisizione della deliberazione della sezione regionale del controllo). Pertanto, il principio nomofilattico invocato dalla Procura regionale appellante non coglie nel segno nella vicenda in oggetto, considerato che si verte su questione di diritto (a quale atto ancorare il *dies a quo*), il principio del contraddittorio è stato pienamente garantito e la decisione è stata resa su un fatto provato *in actis* (data di presentazione del rendiconto 2013).

In conclusione, l'appello deve essere respinto in quanto giuridicamente infondato.

Le spese del giudizio sono integralmente compensate, essendo la pronuncia stata resa esclusivamente su una questione preliminare, ai sensi dell'art.31, comma 3, c.g.c..

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello

SENT. 39/2026

definitivamente pronunciando, respinge l'appello.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 3 febbraio 2026.

La Presidente-relatrice

dott.ssa Daniela Acanfora

f.to digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 25 FEBBRAIO 2026

p. Il Dirigente

dott. Massimo Biagi

f.to digitalmente

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco