



SENTENZA - 138/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Giuseppina MAIO Presidente relatore

Giuseppina MIGNEMI Consigliere-

Oriella MARTORANA Consigliere

Antonio PALAZZO Consigliere

Marco FRATINI Consigliere

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. 60193 del registro di segreteria,
promosso da: **Duccio RUGANI** (c.f.: RGNDCC60S17I726B),
elettivamente domiciliato in Roma, in 00195 Roma, via Oslavia n.30
(studio dell'Avv. Simona Bianchi), presso lo studio dell'Avv. Mario
Monacelli (c.f. : MNCMRA56M29E256P - PEC
mario.monacelli@avvocatiperugiapec.it) e dell'Avv. Cristina Ciufoli
(c.f. : CFLCST74H67E256H - PEC
cristina.ciufoli@avvocatiperugiapec.it), che lo rappresentano e
difendono, sia unitamente che disgiuntamente,

Appellante principale

contro

- Procura regionale presso la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale

	per il Lazio;	
	- Procura generale della Corte dei conti;	
		<i>Appellate</i>
	<u>avverso</u>	
	la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per	
	la Lazio, n. 352/2022, depositata il 13 maggio 2022;	
	VISTO l’atto d’appello;	
	VISTI gli altri atti e documenti di causa;	
	UDITI, nell’udienza del 16 luglio 2025, svolta con l’assistenza del	
	segretario, Dott.ssa Alessia Spirito, - data per letta la relazione del	
	relatore, Pres. Giuseppina Maio - l’Avvocato Cristina Ciufoli per	
	l’appellante ed il V.P.G. Cons. Adelisa Corsetti, per la Procura	
	generale;	
	FATTO	
	1.Con atto di citazione depositato il 2 agosto 2021, la Procura regionale	
	presso la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Lazio	
	conveniva in giudizio il sig. RUGANI Duccio - nella qualità di	
	rappresentante legale p.t. della Società EDITRICE GRAFIC COOP,	
	Società cooperativa per azioni di giornalisti, Testata “Il cittadino oggi”	
	- per sentirlo condannare al pagamento in favore della Presidenza del	
	Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l’informazione e l’editoria,	
	della somma di euro 234.546,09, oltre a interessi, rivalutazione e	
	accessori di giustizia, per l’indebita percezione di contributi pubblici	
	all’editoria di cui all’art. 3, comma 2, della legge n. 250/1990.	
	Il danno era stato calcolato nella differenza tra il contributo	
	2	

	riconosciuto dal Dipartimento per l'editoria relativamente all'anno	
	2011, in euro 1.255.803,09, e la somma rideterminata in euro	
	1.021.257,08 dallo stesso Dipartimento nel provvedimento di parziale	
	annullamento, adottato in data 17 marzo 2021. A seguito di controlli	
	effettuati erano infatti emerse delle irregolarità nella determinazione	
	dei costi ammissibili che avevano determinato l'importo del contributo	
	per l'anno 2011 a causa di una operazione di ristrutturazione del debito	
	che avrebbe dovuto sollecitare una riduzione proporzionale del	
	contributo inizialmente richiesto, essendo venute meno determinate	
	spese.	
	2. La Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, con la sentenza n.	
	352/2022, previo rigetto dell'eccezione di prescrizione dell'azione	
	contabile accoglieva integralmente la domanda della Procura.	
	3. Avverso la sentenza presentava appello in sig. Duccio Rugani che	
	deduceva i motivi di seguito sinteticamente esposti.	
	3.1. Errata valutazione dei documenti di causa: erroneo rigetto	
	dell'eccezione di prescrizione dell'azione giuscontabile.	
	Argomenta che il termine di prescrizione decorre dalla data in cui si è	
	verificato l'evento dannoso, e precisamente il 28/11/2012, data	
	dell'emissione del decreto di pagamento, con la conseguenza che già	
	al momento della costituzione di parte civile avanti al GIP presso il	
	Tribunale di Perugia del 30/05/2018, il termine quinquennale di	
	prescrizione era ampiamente decorso.: nel caso di specie, infatti non	
	può ritenersi sussistente alcun occultamento doloso attesa la mancanza	
	di un qualsiasi comportamento omissivo tendente ad occultare	

		qualche informazione.	
		Risulta, infatti, in atti che, entro il termine di decadenza del 30/09/2012	
		per il deposito della documentazione necessaria per il completamento	
		della domanda di contributo per l'anno 2011, venivano trasmessi alla	
		Presidenza del Consiglio dei Ministri gli atti nei quali venivano fornite	
		alla Presidenza stessa tutte le informazioni relative alla proposta di	
		ristrutturazione finanziaria avviata dalla Società Editrice.	
		3.2. Violazione e/o errata applicazione di legge: violazione e/o errata	
		applicazione dell'art. 3 del D.P.R. n. 223 del 25/11/2010 e del D.P.C.M.	
		23/05/2011 - Illogica, errata e comunque apparente motivazione sul	
		punto;	
		Sostiene l'appellante che sino all'anno 2011 il contributo veniva	
		calcolato e liquidato sulla base dei costi ammissibili direttamente	
		connessi all'attività editoriale (criterio della competenza) e che non era	
		richiesto il requisito del loro effettivo pagamento, requisito a suo dire	
		introdotto soltanto dall'art. 2 del D.L. n. 63/2012 tra i "Nuovi criteri di	
		calcolo e liquidazione del contributo" "a decorrere dai contributi	
		relativi all'anno 2012". Per questo motivo, la P.C.M - Dipartimento	
		dell'editoria non avrebbe dato alcun rilievo all'intervenuta	
		ristrutturazione del debito, comunicata con le forme sopra riferite - e	
		non con espressa richiesta di modifica della richiesta di contributo -	
		dovendo ritenersi che <i>"il contributo era stato correttamente liquidato sulla</i>	
		<i>base dei costi ammissibili iscritti a bilancio"</i> . Afferma pertanto <i>"che non vi</i>	
		<i>è alcuna norma che preveda un tale obbligo e/o onere a carico della società</i>	
		<i>richiedente nell'ambito della procedura per i contributi all'editoria."</i>	
		4	

	3.3. Erroneità del conteggio relativo al quantum di contributo da recuperare - Omessa pronuncia ed in ogni caso errata valutazione del	
	Giudice di primo grado sul punto.	
	In conclusione, l'appellante chiedeva, in via preliminare di dichiarare	
	l'intervenuta prescrizione dell'azione; nel merito, di dichiarare	
	inammissibile e comunque rigettare per infondatezza la domanda	
	proposta dalla Procura Regionale e, per l'effetto, di mandarlo assolto	
	da qualsivoglia addebito; in via esclusivamente subordinata,	
	nell'esercizio del potere riduttivo, di ridurre l'addebito statuito in	
	sentenza. Con vittoria di diritti e di onorari.	
	4. La Procura generale depositava le proprie conclusioni deducendo	
	l'infondatezza dell'appello sottolineando che le articolate	
	argomentazioni reiterano contestazioni già svolte in prime cure e,	
	pertanto, accuratamente vagliate dal Giudice territoriale, che ha	
	assunto una decisione ben motivata e, quindi, ineccepibile,	
	In relazione al primo motivo ha sottolineato l'omessa comunicazione	
	alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica,	
	delle mutate condizioni della Società EDITRICE GRAFIC COOP in	
	seguito all'operazione di ristrutturazione del debito, evidenziando	
	l'inconferenza della comunicazione del verbale assembleare di	
	approvazione del bilancio del 20 luglio 2012, per omessa espressa	
	rettifica dei dati inviati con la domanda di concessione (datata 17	
	gennaio e acquisita dalla Presidenza l'1 febbraio 2012), Assume che	
	l'omessa rettifica dei dati, integra quella condizione di "occultamento	
	doloso" richiesta dall'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, ai fini	
	5	

	dello slittamento della decorrenza del termine prescrizione dalla	
	data “in cui si è verificato il fatto dannoso” a quella della “sua	
	scoperta”.	
	In ordine alla presunta carenza di obblighi di comunicazione/rettifica	
	dei dati forniti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Procura	
	generale ha richiamato l’elenco della documentazione da allegare alla	
	richiesta di contributo, inviato dalla Presidenza del Consiglio dei	
	Ministri con la nota dell’11 giugno 2012, prot. 9817 in risposta alla	
	domanda di concessione da parte della Società EDITRICE GRAFIC	
	COOP del 17 gennaio 2012 e sostiene che le norme intervenute possono	
	essere considerate come esplicative di requisiti già presupposti	
	dall’ordinamento e, comunque, espressamente richiesti	
	dall’Amministrazione concedente.	
	Infondato sarebbe anche il terzo motivo di appello in quanto i conteggi	
	della Guardia di finanza, qui contestati sono stati recepiti nel decreto	
	di annullamento in autotutela della Presidenza del Consiglio dei	
	Ministri, al termine di un contraddittorio con la Società editrice, la	
	quale nulla ha eccepito in merito al quantum del contributo da	
	recuperare.	
	La Procura generale concludeva chiedendo il rigetto dell’appello con	
	ogni conseguenza sul pagamento delle spese del presente grado di	
	giudizio.	
	5. In data 25 giugno 2025 il difensore del sig. Rugani Duccio	
	depositava la domanda di ammissione al passivo della liquidazione	
	coatta amministrativa della società “Editrice Grafic Coop. Società	

	Cooperativa per azioni di giornalisti” da parte della Presidenza del	
	Consiglio dei Ministri- Dipartimento per l’informazione e l’editoria	
	datata 6/06/2025 ed il Rapporto riepilogativo “ <i>Procedura Editrice Grafic</i>	
	<i>Coop. Soc. Coop. per azioni di giornalisti del 31/12/2024”.</i>	
	6. All’udienza del 16 luglio 2025, le parti ribadivano le argomentazioni	
	difensive già prospettate in atti ed insistevano nelle conclusioni.	
	La causa veniva, quindi, trattenuta in decisione.	
	DIRITTO	
	Deve preliminarmente essere esaminato il motivo di appello relativo	
	all’eccezione di prescrizione disattesa dal giudice di primo grado.	
	Nello specifico, l’appellante ha sostenuto che il provvedimento	
	gravato avrebbe errato nel far coincidere l’esordio del termine di	
	prescrizione dell’azione di responsabilità amministrativa con la data	
	della richiesta di rinvio a giudizio, alla quale ha fatto seguito con	
	valenza di atto interruttivo la costituzione di parte civile avvenuta con	
	atto depositato il 30 maggio 2018 nell’ambito del procedimento dinanzi	
	al GIP presso il Tribunale di Perugia.	
	Tutto ciò in quanto nella fattispecie all’esame non ricorrerebbe e,	
	comunque, non sarebbe dimostrata una ipotesi di “occultamento	
	doloso del danno.	
	Nel premettere che il termine d’esordio della prescrizione va	
	individuato nel momento in cui la produzione del danno si manifesta	
	all’esterno, divenendo oggettivamente percepibile e riconoscibile la	
	difesa ha sostenuto che nel caso di specie il danno si è verificato in data	
	28 novembre 2012, data dell’emissione del decreto di pagamento.	
	7	

	Considerato, quindi, che la costituzione di parte civile dinanzi al GIP	
	presso il tribunale di Perugia è avvenuta in data 30 maggio 2018	
	secondo la difesa la prescrizione risulterebbe maturata.	
	A riprova dell' assenza di occultamento doloso e della conoscibilità	
	dell'esistenza del danno, la difesa ha evidenziato di aver depositato	
	a seguito della richiesta del D.I.E. di cui alla comunicazione DIE	
	0009817 P-4.14.16 del 11/06/2012 (doc. 6 prodotto unitamente alla	
	memoria difensiva Rugani del 04/01/2022), con racc. a/r del	
	16/08/2012 (doc. 7 prodotto unitamente alla memoria difensiva	
	Rugani 04/01/2022) e racc. a/r del 21/09/2012 (doc. 8 prodotto	
	unitamente alla memoria difensiva Rugani 04/01/2022), la	
	documentazione necessaria al completamento della pratica, e	
	precisamente:	
	- bilancio al 31/12/2011, con dichiarazione sostitutiva attestante la	
	conformità della copia a quanto depositato presso la C.C.I.A.A. di	
	Siena;	
	- verbale dell'assemblea ordinaria dei soci del 20/07/2012 di	
	approvazione del bilancio di esercizio 2011;	
	- relazione ai sensi dell'art. 14 D.Lgs. n. 39/2010 della Hermes S.p.A.	
	società di revisione del 11/06/2012;	
	- relazione annuale dell'Organo di Vigilanza - Esercizio 2011;	
	- certificazione del Bilancio relativo all'anno 2011 Ria Gran Thornton	
	S.p.A. (documenti da 10 a 14 prodotti unitamente alla memoria Rugani	
	del 04/01/2022). Tutta documentazione dalla quale era evincibile che	
	la società aveva incaricato un consulente esterno al fine di predisporre	

	un progetto di ristrutturazione dei debiti.	
	Ulteriore fonte di conoscenza del danno è poi rappresentata – secondo	
	la difesa - dalla documentazione e dalle testimonianze acquisite in	
	sede penale, che dimostrano che Duccio Rugani ha sempre trasmesso	
	al D.I.E. la documentazione di quello che era al momento lo stato della	
	trattativa con i creditori nel corso dei mesi: come testimoniato dalla	
	teste Palamara e dal teste Polemi Maurizio socio della società di	
	revisione Ria Grand Thornton S.p.A..	
	Il motivo è fondato.	
	Le regole che attengono alla corretta individuazione del termine	
	d’esordio della prescrizione si rinvencono dal collegamento operativo	
	tra le norme contenute negli artt. 2935 e 2947 del c.c e quelle dell’art. 1,	
	comma 2, della l. n. 20 del 1994, alla stregua dell’interpretazione	
	sistematica che di tali discipline ha fornito la giurisprudenza.	
	In tale prospettiva, facendo propri gli approdi interpretativi della	
	giurisprudenza civile (Cass. n. 1442 del 1983; n. 3444 del 1989, n. 5701	
	del 1999 n. 21495 del 2005), secondo la quale <i>“il danno non è una mera</i>	
	<i>lesione di un diritto, ma lesione di un diritto dalla quale siano derivate</i>	
	<i>conseguenze pregiudizievoli oggettivamente apprezzabili”</i> (così, a partire da	
	SSUU sentt. nn. 26972 – 26975 del 2008), la giurisprudenza contabile	
	concorda oggi nell’affermare che l’exordium praescriptionis nel caso	
	di danno all'erario vada individuato nel momento in cui il danno si	
	esteriorizza, ossia diviene percepibile non soltanto come	
	modificazione patrimoniale negativa, ma anche riconoscibile come	
	ingiusto, completandosi in tal modo la nozione giuridica di fatto	
	9	

	dannoso per l’Erario.	
	E’ stato ulteriormente precisato che tale percepibilità e riconoscibilità	
	vanno riscontrati alla stregua di parametri oggettivi che impongono, ai	
	fini del giudizio di “conoscibilità obiettiva del danno” l'accertamento	
	dell'osservanza di canoni di ordinaria diligenza da parte del	
	danneggiato; ciò al fine di escludere il rilievo di incuria, disattenzioni	
	o negligenze dello stesso e, più in generale, il rilievo di atteggiamenti	
	soggettivi del danneggiato incidenti sulla conoscibilità oggettiva del	
	danno.	
	Le regole di giudizio sopra richiamate (esteriorizzazione, conoscibilità	
	e percepibilità secondo l’ordinaria diligenza) presiedono, quindi,	
	all'accertamento del momento in cui, il danno si sia oggettivamente	
	esteriorizzato e divenuto conoscibile e percepibile come ingiusto.	
	Non incidono, pertanto, sull’ordinario decorso della prescrizione gli	
	impedimenti soggettivi o gli ostacoli di mero fatto.	
	Tale principio conosce l’eccezione dell’“occultamento doloso” del	
	danno, che impedisce l’esteriorizzazione, la percepibilità e la	
	conoscibilità di esso, secondo l’ordinaria diligenza, e che richiede	
	l’esecuzione di accorte attività finalizzate al disvelamento dei fatti e	
	delle loro conseguenze.	
	La giurisprudenza contabile ritiene che la condotta d’occultamento	
	può assumere forme sia commissive che omissive, non dovendo	
	comunque consistere necessariamente in una condotta "ulteriore"	
	rispetto a quella causativa di danno (v. Sez. II n. 150 del 2022, Sez III n.	
	75 del 2020, Sez. I n. 55 del 2017) che, in ragione della sue concrete	
	10	

	modalità, può rappresentare essa stessa una condotta di	
	‘occultamento’.	
	Alla stregua dei canoni ermeneutici appena richiamati e del materiale	
	probatorio ampiamente vagliato nel contraddittorio tra le parti, il	
	Collegio ritiene insussistente, nel caso di specie, il contestato	
	occultamento doloso, con ogni effetto sul conseguente decorso dei	
	termini prescrizionali.	
	Nella concreta fattispecie, infatti, risulta che il danno conseguente	
	all’indebita percezione dei contributi, il suo autore e le scelte poste alla	
	sua base, erano tutt'altro che non conosciuti o non conoscibili con	
	ordinaria diligenza da parte dell’amministrazione. La possibile	
	ristrutturazione di debito, era nota - quanto meno nei suoi elementi	
	essenziali - ben più di cinque anni prima della costituzione di parte	
	civile e della notifica dell'invito a dedurre.	
	Al riguardo, il Collegio ritiene rilevanti: il bilancio al 31/12/2011; il	
	verbale dell’assemblea ordinaria dei soci del 20/07/2012 di	
	approvazione del bilancio di esercizio 2011; la relazione ai sensi	
	dell’art. 14 D.Lgs. n. 39/2010 della Hermes S.p.A. società di revisione	
	del 11/06/2012; la relazione annuale dell’Organo di Vigilanza -	
	Esercizio 2011; la certificazione del Bilancio relativo all’anno 2011 Ria	
	Gran Thornton S.p.A. (documenti da 10 a 14 prodotti unitamente alla	
	memoria Rugani del 04/01/2022).	
	Da tale documentazione si evince chiaramente che la Società,	
	richiedente non ha taciuto alcuna circostanza, ma al contrario ha	
	portato a conoscenza del D.I.E. il fatto di aver incaricato un consulente	
	11	

	esterno al fine di predisporre un progetto di ristrutturazione dei debiti,	
	Al valore probatorio in termini di significatività, persuasività e	
	concludenza dei predetti elementi di prova documentale, si associano	
	le dichiarazioni rese nel processo penale dalle quali complessivamente	
	il Collegio ritiene di poter concludere che la competente	
	amministrazione era in condizione di conoscere - usando	
	dell'ordinaria diligenza - dell'illecito e del danno conseguente.	
	Il complesso documentale sopra richiamato, infatti, forniva	
	all'amministrazione univoca indicazione circa la volontà di procedere	
	alla ristrutturazione di un debito che avrebbe inciso sul quantum del	
	contributo richiesto. Si tratta proprio di quegli elementi che sono stati	
	ritenuti, ad un tempo, elemento causale del danno e condotta di	
	occultamento doloso, ai fini della postergazione del termine d'esordio	
	della prescrizione.	
	In tale prospettiva, le dichiarazioni rese dall' odierno appellante in	
	domanda, pur avendo in astratto un'idoneità decettiva, si dimostrano	
	inidonee a rappresentare un impedimento alla conoscibilità del danno,	
	tale da superare l'ordinaria diligenza del danneggiato.	
	Ed invero, il Collegio ritiene che i documenti sopra richiamati	
	dimostrano l'oggettiva conoscibilità dell'illecito, che si sarebbe potuto	
	'disvelare' attraverso gli ordinari controlli amministrativi sulle	
	dichiarazioni del percettore che, in situazioni di omessa o carente	
	documentazione giustificativa dei requisiti per l'erogazione di un	
	contributo, come quelle delineate nel caso di specie, rappresentano la	
	normale - e soprattutto necessaria - misura dell'ordinaria diligenza di	

	un'amministrazione erogatrice di contributi pubblici.	
	Per quanto precede, escluso il ricorrere di un occultamento doloso nei	
	termini sopra precisati, la costituzione di parte civile nel procedimento	
	penale primo atto interruttivo della prescrizione nel presente giudizio,	
	si rivela tardivo rispetto all' esordio della prescrizione, da stabilirsi al	
	momento di conoscibilità del danno secondo l'ordinaria diligenza da	
	parte dell'amministrazione danneggiata e, quindi, al più nel 2012.	
	Pertanto, in accoglimento del primo motivo d'appello, l'azione erariale	
	deve dichiararsi prescritta, con conseguente rigetto della domanda	
	proposta in primo grado.	
	L'accoglimento del primo motivo d'appello consente di pronunciare	
	l'assorbimento degli altri motivi d'appello.	
	La natura di pronuncia su questione esclusivamente preliminare, quale	
	quella sulla prescrizione, della presente decisione consente di	
	dichiarare la compensazione totale delle spese del giudizio in	
	applicazione dell'art. 31, comma 3, c.g.c..	
	P.Q.M.	
	La Corte dei conti, Sezione Terza centrale d'appello, definitivamente	
	pronunciando, accoglie il primo motivo d'appello in epigrafe, dichiara	
	la prescrizione dell'azione erariale, ed in riforma dell'impugnata	
	sentenza respinge la domanda proposta in primo grado.	
	Spese compensate.	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 luglio 2025.	
	IL PRESIDENTE	
	13	

[illegible]