



REPUBBLICA ITALIANA 136/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di appello in materia di responsabilità iscritti al n. **60910** del registro di segreteria, promossi da:

- **PRADE Antonio**, C.F. PRDNTN59L30A757G, nato a Belluno il 30/07/1959, rappresentato e difeso dall'Avv. Prof. Carola Pagliarin del Foro di Padova, C.F. PGLCRL72H62F241R, pec carola.pagliarin@ordineavvocatipadova.it, e dall'avv. Andrea Manzi del Foro di Roma, C.F. MNZNDR64T26I804V, pec andreamanzi@ordineavvocatiroma.org, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo sito in Via Alberico II, n. 33 - 00193, ROMA (RM), e-mail andrea.manzi@studiolegalemanzi.it,

- appellante principale -

contro

- **Procura generale presso la Corte dei conti;**
- **Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Veneto;**

-appellati-

e nei confronti di

- **MARTIRE Tiziana**, (C.F. MRTTZN51E60D530Y), nata a Feltre (BL) il 20.5.1951, rappresentata e difesa dall'avv. Monica Fant del Foro di Belluno (C.F. FNTMNC69B05A501G) e dall'avv. Gabriele Pafundi del Foro di Roma (C.F. PFNGRL57B09H501K), con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, sito in Roma via Tagliamento 14, pec: gabrielepafundi@ordineavvocatiroma.org;

- **DA POS Patrick**, nato a Perugia il 04.10.1971, C.F. DPSPRC71R04G478F, rappresentato e difeso dall'Avv. Giorgio Gasperin del Foro di Belluno, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in 32036 Mas di Sedico (BL), Via Dino Buzzati n. 22, C.F. GSPGRG75C14A757C, con dichiarazione di volere ricevere gli avvisi relativi alla presente procedura al seguente indirizzo giorgio.gasperin@ordineavvocatibellunopec.it;

- **BENVEGNÙ Pio Paolo**, nato a Taibon Agordino (BL) il 06/06/1936, C.F. BNVPPPL36H06L030J, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Enrico Minnei (C.F. MNNNRC69P13F770J) del Foro di Padova, pec enrico.minnei@ordineavvocatipadova.it e dall'avv. Raffaella Turini (C.F.

TRNRFL66M54H501J) del Foro di Roma, pec
raffaellaturini@ordineavvocatiroma.org, con domicilio fisico eletto
presso lo studio di quest'ultima in via Alberico II, n. 33 - 00193, Roma
(RM), e-mail raffaella.turini@studiolegaleturini.com, fax 06/3211370, tel.
06/3200355 e presso gli indirizzi digitali pec
enrico.minnei@ordineavvocatipadova.it e
raffaellaturini@ordineavvocatiroma.org, con richiesta di ricevere ai detti
recapiti ogni comunicazione e notificazione;

-appellanti incidentali -

nonché nei confronti di

-COMUNE DI BELLUNO,

-interveniente in primo grado, non costituito-

per la riforma

della sentenza n. 32/2023 emessa dalla Corte dei conti, Sezione
giurisdizionale per la Regione Veneto, depositata il 9 maggio 2023,
notificata il 16 giugno 2023,

VISTI gli atti di appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza dell'8 maggio 2025, con l'assistenza del
segretario di udienza dott.ssa Rita Maria Dina Cerroni, il relatore
consigliere Beatrice Meniconi, e gli avvocati prof. Enrico Minnei, Monica
Fant, prof. Carola Pagliarin, Loredana Turino in sostituzione dell'avv.

Giorgio Gasperin, in difesa, rispettivamente, delle parti sopra indicate, ed il V.P.G. Arturo Iadecola per la Procura generale,

Svolgimento del processo

1. La Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Veneto ha citato in giudizio:

- Benvegnù Pio Paolo (quale *ex* amministratore delle società interamente partecipate dal Comune di Belluno, denominate Sportivamente Belluno s.r.l. e Nuovi Impianti Sportivi s.r.l. (rispettivamente anche indicate con gli acronimi S.B. e N.I.S.),
- Prade Antonio (*ex* Sindaco del Comune di Belluno),
- Martire Tiziana (*ex* Assessore alla programmazione e bilancio del citato Comune),

per sentirli condannare, a titolo di dolo in solido tra loro, al pagamento della somma di euro 405.324,09, oltre accessori, in favore del Comune di Belluno -unitamente a Da Pos Patrick (*ex* amministratore delle dette società, succeduto al primo amministratore) citato in giudizio, in via sussidiaria a titolo di colpa grave, per il 15% del citato importo- quale danno causato al patrimonio della società in house del Comune di Belluno "Sportivamente Belluno s.r.l." (S.B.). Quest'ultima negli anni 2010, 2011 e 2012, aveva utilizzato impropriamente le disponibilità finanziarie, negli, per sostenere l'altra società interamente partecipata al Comune di Belluno "Nuovi Impianti Sportivi s.r.l.", (N.I.S.) che, strutturalmente in perdita, era stata poi dichiarata fallita (nel 2013), così

determinando l'inesigibilità del credito vantato dalla "Sportivamente Belluno s.r.l.", e la successiva sua ricapitalizzazione da parte del Comune di Belluno.

In dettaglio, a seguito della ricezione della notizia di danno erariale proveniente da alcuni consiglieri comunali e delle successive indagini, era emerso che, malgrado la decisione assunta dall'amministrazione comunale nel marzo 2010 di scindere la società "Nuovi Impianti Sportivi" e creare una nuova società, la "Sportivamente Belluno" (così separando la gestione di due diversi rami di azienda afferenti, rispettivamente, agli impianti di risalita sciistici sul colle del Nevegal ed agli impianti sportivi comunali), il successivo 5 giugno 2010, l'assemblea dei soci di questa nuova società S.B. (ove il Comune era socio unico, rappresentato dall'Assessore comunale alla programmazione, alle politiche di bilancio e al patrimonio Martire Tiziana), su proposta dell'amministratore delle due società Benvegnù Pio Paolo, deliberava il c.d. "interscambio finanziario" tra le due società, ovvero la creazione di "un'unica gestione" e l'utilizzo reciproco della disponibilità finanziarie delle due società, entrambe, come detto, interamente partecipate dal Comune di Belluno.

Tuttavia, l'interscambio finanziario sarebbe, in realtà, consistito nell'utilizzo delle risorse finanziarie della nuova società Sportivamente Belluno in favore della preesistente società Nuovi Impianti Sportivi. Quest'ultima, strutturalmente in perdita, e quindi nell'impossibilità di restituire con regolarità le risorse ricevute, maturava consistenti debiti,

che conducevano alla sua liquidazione e, successivamente, al suo fallimento (dichiarato con sentenza del Tribunale di Belluno in data 11 febbraio 2013).

Da tale situazione sarebbe derivato il depauperamento della società Sportivamente Belluno, società *in house* del Comune di Belluno, ritrovatasi creditrice nei confronti della NIS di un importo consistente per i finanziamenti non restituiti, ovvero un credito appostato, nel 2012, tra le sopravvenienze passive, evidenziando la Procura che *“in ragione dello stato di insolvenza” della NIS (...). La successiva, inevitabile, dichiarazione di fallimento della NIS, già in liquidazione, totalmente incapace di far fronte ai propri debiti, come accertato dal Tribunale di Belluno (...), poi, ha reso il credito, di natura chirografaria, irrecuperabile, determinando una perdita patrimoniale e, quindi, un danno... erariale: trattandosi di società in house, infatti, il danno dalla stessa subito rileva come danno al patrimonio dell'ente pubblico, formalmente “separato” da quello dell'ente, ma sempre riconducibile alla diretta titolarità dello stesso. La perdita subita dalla SB, consolidatasi nell'esercizio 2012 in un importo superiore a quello del patrimonio netto, peraltro, ha determinato dapprima la messa in liquidazione della società e, successivamente, al fine di preservarne la gestione diretta (in house) di quello che è stato ritenuto un “servizio pubblico locale” (gestione impianti sportivi di proprietà dell'ente), la ricapitalizzazione della stessa attraverso l'impiego di risorse finanziarie dell'ente socio (avanzo libero conseguito al 31.12.2014)...”*.

Secondo la Procura attrice, responsabili di questo danno, calcolato nell'importo del credito della società “Sportivamente Belluno” verso la

società “Nuovi Impianti Sportivi” al 31 dicembre 2012 (euro 405.324,09), sarebbero stati, a diverso titolo, gli amministratori delle due società, il sindaco dell’epoca e l’assessore al bilancio del Comune di Belluno, tutti citati in giudizio.

2. Con la sentenza impugnata, la Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto di questa Corte, dopo aver respinto le eccezioni pregiudiziali e preliminari, ed ammesso l’intervento del Comune di Belluno *ad adiuvandum* delle ragioni della Procura erariale, ha accolto la domanda attorea, riducendone solo il *quantum* addebitato al convenuto Da Pos (dal 15% al 10%), e dunque condannando “*i convenuti Pio Paolo Benvegnù, Prade Antonio e Martire Tiziana a titolo di dolo in solido tra loro per l’intero e il convenuto Patrick Da Pos in via sussidiaria a titolo di colpa grave nel limite del 10% al risarcimento del danno in favore del Comune di Belluno nella misura di euro 405.324,09*”, oltre interessi legali e spese di giudizio in favore dello Stato.

Secondo il giudice veneto, l’operazione finanziaria di cd. “interscambio finanziario” sarebbe stata, in realtà, “un sistematico e continuativo finanziamento delle attività correnti della Nuovi Impianti Sportivi da parte della Sportivamente Belluno, peraltro solo in minima parte restituito”, fin dall’origine pensato e voluto come utilizzo indiscriminato e sostanzialmente illimitato delle disponibilità finanziarie di detta ultima società, integrando la violazione di plurime disposizioni normative e contrastando con la volontà, in più momenti manifestata dal Consiglio

comunale di Belluno, di non immettere ulteriori risorse nella società, strutturalmente in perdita “Nuovi Impianti Sportivi s.r.l”.

Per il giudice territoriale responsabile del danno arrecato in ultimo alle finanze comunali sarebbe, in primo luogo e a titolo di dolo, l'amministratore delle due società Benvegnù Pio Paolo, per avere proposto ed anche attuato l'interscambio allo scopo di consentire la sopravvivenza della società Nuovi Impianti sportivi s.r.l., da tempo in una situazione ben nota di tensione finanziaria, mediante l'utilizzo strumentale della società appena creata “Sportivamente Belluno s.r.l.”, e dunque con erogazione di risorse pubbliche, in elusione del divieto di sostegno finanziario di cui all'art. 6, comma 19, del d.l. n. 78/2010, conv. con l. n. 122/2010.

La decisione sarebbe stata assunta in assenza della previa deliberazione del Consiglio comunale, richiesta dall'art. 42 del d.lgs. n. 267/2000, ed in contrasto con la precedente delibera di scindere la N.I.S. in due società, oltretutto in assenza di un valido consenso del Comune, dal momento che l'Assessore al bilancio Martire, che aveva preso parte all'assemblea della società, non era investita di apposita delega da parte del Sindaco.

Il Benvegnù, in conflitto di interessi quale amministratore delle due società, nella consapevolezza della mancanza di liquidità della Nuovi Impianti Sportivi per l'assenza di affidamenti bancari e del sostegno finanziario del socio Comune di Belluno, che lo aveva negato, aveva ideato l'intera operazione di reperimento delle risorse finanziarie,

utilizzando la Sportivamente Belluno, società sana, come “cassa” per “tenere in vita” l’altra società N.I.S., avviata alla decozione, pur sapendo che ciò avrebbe gravemente danneggiato la prima società.

Il Benvegnù, inoltre, malgrado l’esperienza maturata e i doveri di informazione, ometteva di notificare l’Ufficio comunale preposto al controllo sugli organismi partecipati circa le condizioni economiche della società.

Secondo il giudice territoriale, il danno sarebbe stato determinato, sebbene in parte e con colpa grave, anche dal convenuto Da Pos, subentrato al Benvegnù nella carica di amministratore delle società, che, disattendendo gli indirizzi del consiglio comunale, aveva continuato il finanziamento, diminuendo solo parzialmente l’esposizione debitoria con il pagamento di alcune fatture.

Il giudice veneto ha poi ritenuto responsabile, a titolo doloso, anche l’assessore comunale al bilancio Martire, che conosceva le difficoltà finanziarie della società N.I.S. e la volontà comunale di non più finanziarla con risorse pubbliche, e, ciò malgrado, in assenza del previo indirizzo consiliare, e della valida delega del Sindaco, approvò comunque la proposta di cd. interscambio finanziario.

Infine, per il giudice territoriale, la responsabilità, sempre a titolo doloso, gravava anche sul convenuto Prade, all’epoca Sindaco di Belluno, il quale, condividendo il *modus operandi* dell’amministratore delle due società, per averlo nominato e mai revocato, pur a conoscenza della

mancata trasmissione al Comune di informazioni sufficienti a permettere l'esercizio del controllo sulle società e delle opacità contabili, approvava il bilancio di esercizio al 31 maggio 2011, che evidenziava la forte esposizione debitoria della Nuovi Impianti Sportivi verso la Sportivamente Belluno.

3. Con atto, notificato in data 27 giugno e depositato il 28 giugno 2023, Prade Antonio ha interposto appello avverso la citata sentenza, cui hanno fatto seguito tempestivi atti di appello incidentale depositati da Martire Tiziana, Da Pos Patrick, e Benvegnù Pio Paolo. Il Comune di Belluno, interveniente in prime cure, benché ritualmente citato, non si è costituito.

Tutti gli appellanti hanno lamentato l'erroneità della sentenza di primo grado, chiedendone la riforma per motivi sia di rito che di merito, che verranno meglio descritti in seguito, anche in forma congiunta qualora comuni a più parti, in linea con il principio di sinteticità degli atti (art. 5 c.g.c.), concludendo, in sintesi, per il difetto di giurisdizione, la prescrizione del danno, l'assoluzione, la riduzione del risarcimento e delle spese.

4. Con memoria di conclusioni, la Procura generale si è costituita in giudizio in data 17 aprile 2025, contestando tutti i motivi di appello avversari e, previa riunione, ha chiesto di respingerli confermando la sentenza gravata, con condanna degli appellanti al pagamento delle spese del grado.

5. Gli appellanti Prade, Martire, e Benvegnù hanno presentato memorie confermando, sostanzialmente, le conclusioni in atti.

6. All'udienza odierna l'avv. Enrico Minnei, per Benvegnù, ha evidenziato, che la volontà del suo assistito, in conformità alle delibere comunali, era di rilanciare/risanare la società N.I.S., che da anni produceva molte perdite, attraverso investimenti, in modo da poter lavorare sia nella stagione estiva che in quella invernale. Gli investimenti avrebbero consentito di ristrutturare gli impianti, di risanare dunque la società, per poi metterla sul mercato e venderla a privati. Dal punto di vista soggettivo, il difensore ha evidenziato la corretta condotta del Benvegnù, che avrebbe seguito gli indirizzi comunali, con interscambio consentito dal Comune anche attraverso l'approvazione dei bilanci, mai mancando ai doveri di informazione. Ha concluso per la riforma della sentenza gravata, in quanto non condivisibile per plurimi aspetti.

Anche il difensore dell'appellante Martire, avv. Fant, ha insistito nelle conclusioni rassegnate in atti, soffermandosi sull'eccezione di prescrizione non potendo valere l'effetto interruttivo derivante dalle lettere notificate agli amministratori delle due società, in mancanza di dolo nel comportamento tenuto quale assessore al bilancio del Comune.

L'avv. Pagliarin, per Prade, richiamandosi agli atti depositati, si è soffermato sull'elemento soggettivo, non potendo condividere la prospettazione del dolo, neanche eventuale, quale semplice accettazione del rischio. Ha insistito sull'eccezione di prescrizione, evidenziando la corretta condotta serbata dall'assistito ai fini di interesse generale.

L'avv. Tulino, per Da Pos, ha contestato integralmente gli addebiti mossi, riportandosi agli atti di causa.

Il rappresentante della Procura generale si è soffermato sul “danno da perdita del credito” di S.B., e quindi del Comune, che si sarebbe volatilizzato con il fallimento di N.I.S., rendendolo irrecuperabile sin dal 2013, con gli effetti interruttivi della prescrizione nei confronti di tutti i prevenuti, secondo le norme del codice civile.

Nella delibera comunale n. 15/2010 non vi sarebbe l'intento del risanamento, ma di separazione delle due gestioni e comunque per il risanamento nessuno avrebbe potuto utilizzare l'interscambio, così rendendo una delle due società “cassa” per l'altra. L'oggetto sociale inoltre non lo prevedeva.

L'Organo requirente ha dunque insistito nelle rassegnate conclusioni, richiamando anche la figura del dolo eventuale.

Ne è seguita una replica per gli appellanti Benvegnù e Prade.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

7. Preliminarmente il Collegio rileva che, malgrado la regolarità delle notifiche dell'atto di impugnazione e del d.f.u, il Comune di Belluno, interveniente in prime cure, non risulta costituito in giudizio, e pertanto ne deve essere dichiarata la contumacia, ai sensi dell'art. 93 del c.g.c.

8. Sempre in via preliminare, il Collegio rileva che gli appelli all'odierno esame sono stati proposti nei confronti della stessa sentenza e, pertanto,

come richiesto dalla Procura generale, ne dispone la riunione, ai sensi dell'art. 184, co. 1, c.g.c.

9. Pur sempre in via preliminare, devono essere scrutinati i motivi di gravame con cui alcuni appellanti (motivo n. 1 di Prade, Martire e n. 2 Benvegnù) hanno censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione, a volte definita di "*eccesso di potere giurisdizionale*" con riferimento alla violazione dei limiti di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1, co. 1, prima parte, della legge n. 20 del 1994 e s.m.i., per cui il primo giudice si sarebbe sovrapposto alla scelta, legittima, già compiuta a suo tempo dalla amministrazione, in violazione dei limiti esterni della giurisdizione.

La censura, come rilevato dalla Procura generale, non è fondata.

L'oggetto del giudizio in esame, come chiarito dal giudice territoriale, è l'accertamento della responsabilità dei soggetti evocati in giudizio nella produzione del danno al patrimonio della società "Sportivamente Belluno", e dunque in ultimo al bilancio comunale, trattandosi di una articolazione del Comune di Belluno in quanto società *in house* del medesimo; e ciò con riferimento all'utilizzo -non conforme a legge e ai principi di sana gestione finanziaria- delle risorse finanziarie di detta società per finanziare l'attività di una preesistente società, la "Nuovi Impianti Sportivi s.r.l.", da cui era derivata per scissione, che da tempo era strutturalmente in perdita e che, dopo la liquidazione, è stata dichiarata fallita.

Il giudice di prime cure ha esaustivamente richiamato la giurisprudenza del Giudice della giurisdizione che, con riferimento alle società di capitali partecipate da enti pubblici *in house providing* e ai danni cagionati al patrimonio delle medesime, riconosce la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, in considerazione del fatto che trattandosi di articolazioni dell'ente pubblico, il pregiudizio al patrimonio della società, sebbene formalmente separato da quello dell'ente locale, costituisce, in ultimo, danno al patrimonio dell'ente pubblico titolare della partecipazione.

Nessun dubbio che la società Sportivamente Belluno si configuri (almeno all'epoca dei fatti 2010-2012) come una società *in house* totalmente partecipata dal socio unico Comune di Belluno, sia perché la delibera comunale n. 15/2010 ne ha previsto la nascita per scissione dalla preesistente società N.I.S. ("la società beneficiaria dovrà essere costituita secondo i dettami dell'*in house providing*"), sia per la presenza degli specifici aspetti che contraddistinguono le società *in house*, correttamente desunti dal primo giudice sulla base di alcuni articoli dello Statuto costitutivo (pag. 12), il quale precisa comunque che "Il modello organizzativo dei rapporti tra la società ed i soci pubblici è proprio del sistema dell'*in house providing* di derivazione comunitaria, come recepito nell'ordinamento interno" (art. 5).

Più di recente la stessa Corte di cassazione ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti, ampliando anzi la nozione di "controllo analogo", per cui *"Dallo statuto, in particolare, dipende l'individuazione del giudice"*

fornito di giurisdizione. La verifica in ordine alla ricorrenza dei requisiti propri della società in house, la cui sussistenza costituisce il presupposto per l'affermazione della giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità esercitata nei confronti degli organi sociali per i danni da essi cagionati al patrimonio della società, deve compiersi con riguardo alle previsioni contenute nello statuto della società al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita. La Corte dei conti ha già proceduto all'apprezzamento della portata dello statuto, ma non per questo la valutazione di quella risultanza è sottratta alle Sezioni Unite...Infatti, se il danno causato per mala gestio degli amministratori al patrimonio di una società a partecipazione pubblica, non legata da un rapporto di servizio con il socio ente pubblico, non integra un'ipotesi di danno erariale inteso quale pregiudizio direttamente arrecato al patrimonio dell'ente pubblico medesimo (stante la distinzione tra società e soci, nonché la piena autonomia patrimoniale della prima rispetto ai secondi), con conseguente devoluzione della lite al giudice ordinario, non altrettanto è a dirsi allorquando questo danno venga fatto valere nella gestione di una società che, in quanto in house, sia caratterizzata da un rapporto di servizio qualificato con l'ente pubblico...I requisiti della società in house (indicati nella sentenza della Corte di giustizia 18 novembre 1999, C- 107/1998, Teckal) che fondano la giurisdizione contabile in ambito societario sono stati da tempo focalizzati dalla giurisprudenza di legittimità. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, sussiste la giurisdizione contabile in materia di azione di responsabilità nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipata da enti pubblici solo se questa abbia i requisiti per potere

essere definita come società in house: per tale dovendosi intendere quella dal cui quadro statutario, vigente all'epoca della condotta ritenuta dannosa, emerga che sia stata costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e rispetto alla quale solamente i medesimi enti siano soci, ove essa espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e sia assoggettata a forme di controllo della gestione analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici (Cass., Sez. Un., 25 novembre 2013, n. 26283; Cass., Sez. Un., 2 dicembre 2013, n. 26936; Cass., Sez. Un., 13 settembre 2018, n. 22409). Pertanto, una società di capitali partecipata da enti pubblici è configurabile come in house, e sussiste la giurisdizione contabile in materia di azione di responsabilità nei confronti dei suoi organi di gestione e di controllo, allorché vi siano i seguenti requisiti: (a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione delle partecipazioni a soci privati; (b) la società deve esplicitare statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; (c) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici. Detti requisiti devono sussistere tutti contemporaneamente e risultare da precise disposizioni statutarie in vigore al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita. Il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. n. 175 del 2016) ha sostanzialmente recepito l'approdo della Corte regolatrice: facendo salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli

amministratori e dai dipendenti delle società in house (art. 12); definendo in house le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene in certe forme, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente (art. 2, comma 1, lettera o, e art. 16, commi 1 e 3); intendendo per controllo analogo la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un' influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata (art. 2, comma 1, lettera c)... Nel caso in esame il requisito della partecipazione totalitaria dell'ente pubblico è pacifico... In ordine al requisito del controllo analogo, preme rilevare che l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia (v. sentenza 11 gennaio 2005, C-26/2003, Stadt Halle; sentenza 13 ottobre 2005, C-458/2003, Parking Brixen) e di legittimità registra una progressiva specificazione della nozione, nel senso di una sua non assoluta e perfetta coincidenza o sovrapposizione (a partire da un dato anche lessicale, posto che "analogo" non è sinonimo di " identico") con il controllo esercitato dall'ente pubblico sui propri organi ed uffici interni, a favore di una più marcata sua identificazione nella fattispecie di influenza determinante sulle linee strategiche e sulle decisioni fondamentali della società. In particolare, come questa Corte ha già sottolineato, non può essere accolta una nozione di controllo analogo esercitata dall'ente pubblico sulla società in house tale da declassare la società di capitali a mera articolazione interna dell'ente pubblico, del tutto priva di autonomia e sottoposta all' identico potere gerarchico esercitato dall'amministrazione sugli uffici

dipendenti. Osta a tale interpretazione la previsione come analogo del controllo, con ciò intendendosi propriamente affermare che tale controllo non è uguale ma semplicemente simile a quello esercitato dall'ente pubblico sui propri servizi gestiti direttamente. Inoltre, una interpretazione del controllo analogo tale per cui la società in house risulti assoggettata ad un potere di direzione gerarchica, indistinguibile da quello esercitato dall'ente pubblico sulle proprie articolazioni interne, appare incompatibile con i principi di autonomia patrimoniale e attribuzione della personalità giuridica che il codice civile riconosce alla società di capitali (Cass., Sez. Un., 8 luglio 2020, n. 14236; Cass., Sez. Un., 8 febbraio 2023, n. 3869). In altri termini, il controllo analogo non è un controllo assoluto come su un pubblico ufficio né un controllo gerarchico, trattandosi del controllo di un soggetto esterno e rimasto distinto, a ben guardare, da quello controllato. Ne consegue ontologicamente la limitazione dell'obiettivo del controllo alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato, ovvero a quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva governance dell'attività della società in house, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano (Cass., Sez. Un., 28 giugno 2022, n. 20632). In questa prospettiva si muove anche Cass., Sez. Un., 26 maggio 2023, n. 14776, la quale ha ritenuto sussistente il requisito del controllo analogo in una fattispecie nella quale il Comune era l'unico socio della società di capitali gestore del servizio di trasporto pubblico locale: condizione, questa, ha precisato la Corte, che consentiva di per sé il totale controllo dell'attività sociale, posto che in quanto unico socio il Comune poteva, ad esempio, convocare l'assemblea, revocare gli amministratori e approvare o

non approvare i bilanci. Resta, dunque, fermo il carattere istituzionalmente servente della società in house quale articolazione della P.A. da cui promana, in contrapposizione alla natura di soggetto giuridico esterno ed autonomo da questa. E tuttavia il punto di equilibrio - rilevabile nel tipo di condizionamento indotto sulle linee strategiche e le scelte operative fondamentali della società - va posto tra un controllo che, da un lato, non si esaurisca in quello ordinario e che, dall'altro, neppure si identifichi necessariamente in una soggezione assoluta e totalmente riprodotiva dei modelli di comando interni alla P.A..." (Cass., Sez. Un., Ord. n. 567/2024).

Da ultimo questa Sezione ha ribadito il consolidato orientamento per cui *"Rientra infatti nella giurisdizione della Corte dei conti l'azione di responsabilità per danno arrecato da amministratori e pubblici dipendenti (o da soggetti comunque inseriti nell'apparato organizzativo di una pubblica amministrazione) in ragione del rapporto di servizio e funzionale con la pubblica amministrazione..."* (Corte conti, I Sez. Giur. Centr. App., sent. n. 59/2025).

Né i gravami possono essere condivisi con riferimento alla evocata sostituzione del giudice *ex post* alle scelte discrezionali spettanti per legge agli amministratori di un ente pubblico.

Anche sotto questo profilo è condivisibile la giurisprudenza della Corte di cassazione richiamata dal primo giudice, per cui spetta alla Corte dei conti la verifica della compatibilità delle scelte operate dalla pubblica amministrazione con riferimento, in ultimo, alla legittimità dell'azione amministrativa, che, nel caso di specie, come ha rilevato la Procura

generale, è venuta meno, poiché le condotte degli amministratori pubblici (sindaco e assessore) e dei due amministratori succedutisi nel tempo nella gestione delle due società, determinando una anomala operazione finanziaria in favore di una società non più *in bonis*, sono risultate confliggenti con specifici precetti normativi, quali, a titolo esemplificativo, quelli stabiliti dagli artt. 42 del d.lgs. n. 267/2000 (assenza di previo atto di indirizzo del Consiglio comunale) e 6, comma 19, del d.l. n. 78/2010, (divieto di soccorso finanziario), e, più in generale, con i principi di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa di cui all'art. 1 della legge n. 241/1990, stante l'immissione di liquidità in favore di una società, la "Nuovi Impianti Sportivi", in pluriennali ed evidenti difficoltà finanziarie.

Il rappresentante della Procura generale, nel corso dell'odierna udienza, ha poi ben chiarito che ciò che è stato contestato non è tanto la volontà di risanare la società N.I.S., ma lo strumento prescelto (l'interscambio), che, anche secondo la normativa contenuta nello statuto societario era vietata, non rientrando nell'oggetto sociale alcuna forma di erogazione di finanziamenti da parte della neocostituita società.

10. Tutte le parti appellanti hanno censurato la sentenza veneta nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno (motivo n. 2 di Prade e di Martire, n. 1 Da Pos e n. 3 Benvegnù).

Secondo gli appellanti la sentenza di primo grado non sarebbe condivisibile nella parte in cui ha affermato che il danno si è verificato nel momento in cui il credito della società Sportivamente Belluno - di natura chirografaria, in quanto non assistito da alcuna garanzia - è divenuto inesigibile, ovvero a seguito della dichiarazione di fallimento della società Nuovi Impianti Sportivi (la sentenza del Tribunale di Belluno che ha dichiarato il fallimento risale al 1° febbraio 2013, data dunque di decorrenza della prescrizione).

La sentenza non sarebbe altresì condivisibile nella parte in cui ha affermato che il termine di prescrizione è stato interrotto dal Comune di Belluno, con l'invio ai prevenuti Benvegnù e Da Pos, tramite l'Avvocatura comunale, di due missive in data 30 maggio 2016 contenenti la contestazione di responsabilità per la sopravvenuta svalutazione del credito anzidetto, la richiesta di restituzione delle somme contestate con riserva - in mancanza- di agire nei loro confronti, interruzione, che sarebbe valevole, anche nei confronti dei condebitori solidali, i convenuti Prade e Martire, ai sensi della disposizione contenuta nell'art. 1310 c.c

Secondo gli appellanti la data di decorrenza della prescrizione coinciderebbe invece con le date dei singoli versamenti fatti dalla S.B. alla NIS (anni 2010 e 2011), o al più con momenti successivi (prestito risultante nelle scritture contabili di S.B. -alla data del 31.12.2010; o del 31.12.2012, quando irrecuperabile; cessazione dalla carica di Martire del maggio 2012), e comunque il danno sarebbe divenuto conoscibile al più

tardi a fine 2012, quando la dirigente comunale dott.ssa Florida aveva elaborato una relazione riepilogativa della vicenda.

Per l'appellante Martire, inoltre, i contratti di mutuo via via conclusi in occasione dei singoli versamenti, in forza dei vizi che li avrebbero, secondo la stessa sentenza, caratterizzati, sarebbero da considerare nulli e pertanto la S.B. avrebbe sempre potuto richiedere alla NIS il relativo importo ai sensi dell'art. 2033 c.c., trattandosi di indebito oggettivo.

Inoltre, la prevenuta non avrebbe potuto essere chiamata a rispondere del danno, in quanto cessata dalla carica di assessore prima che la N.I.S. presentasse l'istanza di fallimento; detto fallimento, dunque, non sarebbe stato provocato dalla sua condotta.

Anche per l'appellante Benvegnù la decisione di porre la NIS in liquidazione non sarebbe a lui imputabile.

Secondo gli appellanti le già menzionate missive non avrebbero comunque effetto interruttivo, poiché riferite esclusivamente alla responsabilità civile dell'amministratore di s.r.l. di cui all'art. 2476 c.c., divergente rispetto a quella di danno erariale oggetto del giudizio contabile, ed anche per la riserva di quantificazione del danno nelle stesse contenuta. Per i convenuti Martire e Prade, in particolare, non potrebbero produrre effetti per non esserne stati destinatari, non potendosi comunque configurare alcuna solidarietà con gli ex amministratori delle società Benvegnù e Da Pos.

Sarebbe in ogni caso prescritto il diritto al risarcimento del danno quanto ai versamenti fatti oltre cinque anni prima della data delle già citate lettere, per cui una significativa quota del danno sarebbe prescritta.

L'appellante Martire invoca, inoltre, la decurtazione della somma oggetto di condanna a carico del convenuto Da Pos, poiché a quest'ultimo addebitata a titolo di colpa grave, e non di dolo, per cui non potrebbe sussistere alcuna solidarietà con gli altri convenuti e non opererebbe l'estensione dell'effetto interruttivo della prescrizione.

La Procura generale ha invece rilevato che il motivo di censura, in ciascuno dei profili riportati, non può essere condiviso, stante la correttezza, in materia di prescrizione del danno, della motivazione della sentenza censurata.

Il Collegio concorda con quanto appena riferito, rilevando che le censure così prospettate, e riproposte anche nell'odierna udienza, non possono essere accolte.

Infatti, come ha correttamente rilevato l'Organo requirente, il decorso della prescrizione non può essere ancorato al momento in cui la società S.B. ha eseguito i singoli versamenti, o comunque a momenti antecedenti la dichiarazione di fallimento della società N.I.S., e ciò in quanto il danno è divenuto concreto ed attuale solo in conseguenza della definitiva decozione della N.I.S., coincidente con il suo fallimento e la conseguente impossibile restituzione dei finanziamenti ricevuti dalla S.B.

E' dunque condivisibile l'affermazione del primo giudice nella parte in cui ha riferito che detto fallimento *"ha comportato l'integrale svalutazione in bilancio" del credito, "e la conseguente formazione di perdite che hanno determinato dapprima la messa in liquidazione della Sportivamente Belluno e, in un secondo momento, richiesto l'intervento del Comune di Belluno, socio, per la ricostituzione del capitale sociale"*.

Bene si è espressa la Procura generale laddove ha rilevato che *"In altre parole, se le condotte illecite sono consistite nel disporre e consentire indebitamente la protratta concessione di credito da una società all'altra, il danno che ne è conseguito ha però assunto il carattere della attualità quando l'incidenza di quelle condotte si è ripercossa in modo tangibile, anche sotto il profilo contabile, sul patrimonio della Sb, in coincidenza di detta svalutazione... Nella specie viene... in rilievo l'erogazione di somme a titolo di mutuo, le quali erano oggetto di una obbligazione di restituzione da parte della mutuataria. Il danno quindi si è concretizzato, assumendo il carattere dell'attualità, quando detta restituzione è divenuta impossibile (cfr. Cass., Sez. un., n. 29862/2022), con il conseguente impatto sul patrimonio della mutuante..."*.

La giurisprudenza di questa Corte, dalla quale non vi è motivo di discostarsi, ha avuto modo di precisare che *"L'individuazione, da parte del giudice territoriale, del dies a quo della prescrizione... con la data in cui è stata acquisita la notizia del fallimento, risulta coerente con i principi generali in materia di prescrizione, quali individuati e consolidati nella giurisprudenza non solo contabile ma anche civile.*

Tale statuizione costituisce applicazione concreta del criterio della c.d. conoscibilità obiettiva, costantemente utilizzato dalla giurisprudenza contabile che trova un preciso riscontro normativo nel combinato disposto dell'art. 2945 cc, secondo cui la prescrizione decorre da quando il diritto può essere fatto valere, con la disciplina di settore, dettata dall'art.1, comma 2, legge n. 20/1994, che ancora il decorso della prescrizione alla verifica del fatto dannoso.

Il termine iniziale della prescrizione non può decorrere se non si è verificato un danno concreto e attuale, per l'evidente ragione che prima di tale momento difetterebbe l'interesse ad agire della Procura.

...Sulla base di tali premesse, risulta evidente l'infondatezza della pretesa di ancorare la prescrizione alla data in cui è stata posta in essere la condotta omissiva, poiché il danno è diventato concreto e attuale solo nel momento in cui il comune ha irrimediabilmente perso la possibilità di incassare l'intera provvista...Una volta intervenuto il fallimento, si è concretizzato il danno attuale consistente nell'impossibilità di riscuotere l'intero importo, data la necessità di insinuarsi nel fallimento o, in alternativa, di rinunciare a una parte del credito addivenendo ad una transazione..."(Corte conti, II Sez. Giur. Centr. App., sent. 147/2021).

Non è dunque condivisibile la diversa giurisprudenza citata dagli appellanti per cui il *dies a quo* della prescrizione dovrebbe essere individuato al momento del pagamento effettivo, anche perché, come ha rilevato la Procura generale, concernente fattispecie diverse da quella odierna.

Né può essere accolta la tesi, pur sempre avanzata dalla prevenuta Martire, del possibile esercizio, da parte della S.B., di una azione di indebito oggettivo *ex art. 2033 c.c.* (conseguente alla nullità *ex art. 1418 c.c.* dei singoli pagamenti, in quanto ritenuti esecuzione di un illegittimo interscambio) poiché, come ha pur rilevato la Procura generale, l'azione avrebbe anch'essa avuto per oggetto né più né meno che la restituzione delle somme erogate, ovverosia un credito soggetto alla medesima svalutazione.

Inoltre, emerge l'irrelevanza della deduzione degli appellanti (Benvegnù, Martire) per cui la liquidazione della società non sarebbe addebitabile, poiché questa e il successivo fallimento, costituiscono una procedura obbligata al momento del riscontro dai bilanci societari di situazioni conclamate di illiquidità, senza che possa rilevare la cessazione dalla carica al momento del deposito dell'istanza di fallimento.

Per quanto detto non è condivisibile neanche la prospettata individuazione del *dies a quo* nell'invio della relazione della dirigente Florida al sindaco, all'assessore al bilancio e al segretario generale, risalente al 19 dicembre 2012; peraltro la Procura generale ha anche osservato che, comunque, vi influirebbe l'interruzione del termine, intervenuta, entro il quinquennio, nel 2016 (gli inviti a dedurre sono stati notificati nel 2020).

Infatti, l'effetto interruttivo della prescrizione, derivante dalle due lettere in data 30 maggio 2016 spedite dall'avvocatura civica di Belluno agli

amministratori Benvegnù e Da Pos, evidenziato dal primo giudice, merita conferma.

In proposito, sebbene nelle dette missive non sia stata espressamente citata una responsabilità amministrativo-contabile, l'avvocatura comunale ha riferito della "attenzione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto la quale ha riscontrato gravi irregolarità in tali operazioni definite di *"sviamento di risorse da una partecipata all'altra"*..." L'avvocatura stessa, quantificato precisamente l'importo del credito (nel complesso superiore a quello di cui oggi si discute), con salvezza di maggior quantificazione, ha formulato poi un invito al rimborso della somma, rappresentando, in termini ampi, che in caso di mancato pagamento sarebbe stata *"promossa azione avanti al competente Presidio di giustizia"*, senza limitare la richiesta, come invece vorrebbero gli appellanti, a quella di responsabilità degli amministratori proponibile solamente dinanzi al giudice ordinario.

E' dunque stata manifestata la volontà del Comune, creditore, di ottenere il soddisfacimento del proprio diritto, come ha correttamente rilevato il giudice di prime cure richiamando il valore delle missive "a tutti gli effetti quale atto di costituzione in mora del debitore" e dunque l'idoneità "ad interrompere la decorrenza del termine di prescrizione".

Si osserva anche che il Comune di Belluno ha poi dispiegato atto di intervento nel giudizio amministrativo-contabile, *ad adiuvandum* delle

ragioni della procura veneta di prime cure, senza ricorrere ad altri plessi giurisdizionali.

In giurisprudenza è stato condivisibilmente affermato che “...*defatigante è poi l’argomento difensivo basato sulla mancanza di qualsivoglia riferimento al “danno erariale”, dovendosi ritenere che la salvezza del diritto di azione da parte del soggetto pubblico danneggiato, consequenziale alla valida interruzione del termine prescrizione mediante notifica della diffida ad adempiere, consegua l’analogo effetto conservativo anche in favore del p.m. contabile* (Sez. riun., 14 novembre 1996 n. 71/A; *id.*, 10 marzo 1995 n. 10/A; *id.* 26 novembre 1993 n. 921/A)” (Corte conti, II Sez. Giur. Centr. App., sent. n. 250/2020).

Dal giudice veneto è stato poi correttamente applicato l’articolo 1310 del c.c., ovvero la regola per cui “*gli atti con i quali il creditore interrompe la prescrizione contro uno dei debitori in solido...hanno effetto riguardo agli altri debitori...*”, cosicché la messa in mora, dagli effetti interruttivi, comunicata dal Comune al Benvegnù (per euro 433.595,55) ha esteso l’effetto interruttivo anche agli altri convenuti nel giudizio, Martire e Prade, che, per il carattere doloso delle condotte, di cui si dirà, li ha resi corresponsabili in solido per il risarcimento dell’intero danno (art. 1, comma 1-*quinquies*, della l. n. 20/1994). In considerazione di quanto detto, e della autonoma messa in mora intimata dal Comune al Da Pos, alcuna riduzione del danno può derivare all’appellante Martire dallo scomputo della quota di responsabilità non dolosa, ma meramente colposa, ascritta al citato Da Pos, come efficacemente rappresentato dalla Procura generale (sul valore dell’atto di costituzione in mora e sulla

operatività dell'art. 1310 c.c. in caso di responsabilità amministrativa solidale, cfr. Corte conti, Sez. Giur. Centr. App., sent. n. 281/2023).

11. Gli appellanti sollevano vari profili di censura con riferimento al merito, ed in particolare all'elemento oggettivo dell'illecito, che di seguito si riportano in sintesi:

- La sentenza di primo grado avrebbe errato nel considerare il cd. interscambio finanziario (deliberato dall'assemblea della società S.B. in data 5.6.2010) un'operazione contrastante con gli indirizzi espressi dal Consiglio comunale (in particolare, nella antecedente delibera consiliare n. 15 in data 22.3.2010, relativa alla scissione della società N.I.S.) e con le norme di legge, avendo frainteso la *ratio* stessa dell'interscambio (risanare, con la scissione della società N.I.S., il ramo Nevegal da essa già gestito, per poi metterlo sul mercato e conservare invece il ramo impianti sportivi in capo alla neocostituita società S.B., senza, nel contempo, infondere più risorse comunali e senza ricorrere a prestiti bancari, ma beneficiando di un mutuo aiuto tra le due società del Comune, divenute collegate) (motivi n. 4 Martire, n. 3 Prade, nn. 4-6 Benvegnù).

Le somme erogate dalla società S.B. sarebbero state impiegate dalla società NIS non per fare fronte alle spese correnti, ma per effettuare investimenti che sarebbero stati autorizzati e in parte finanziati dallo stesso Comune.

L'appellante Benvegnù ha precisato che *“l'interscambio era la quadratura del cerchio”*, consentendo di risanare N.I.S. e di effettuare gli investimenti *“a costo zero per il Comune”*.

Neanche vi sarebbe stata la violazione della norma sul divieto di soccorso finanziario (art. 6, comma 19, del D.L. 31.5.2010 n.78, peraltro riferito solo alle amministrazioni pubbliche e non anche alle società partecipate, e, poi pure abrogato dal D.lgs. n. 175/2016), in quanto consentito in presenza di uno specifico interesse pubblico, sussistente nel caso in esame.

L'appellante Benvegnù ha precisato che, a fronte delle perdurante difficoltà della società NIS (perdeva circa un milione di euro all'anno) l'intenzione del Comune, con la deliberazione n. 15/2010, era quella di risanarla, cercando, con gli investimenti, di rilanciare gli impianti scioviari per poi attrarre capitali privati.

Anzi, per il Benvegnù, in virtù dell'interscambio, vi sarebbe stato un progressivo contenimento delle perdite della NIS (passate da euro 938.163 del 2009 ad euro 571.066 del 2010).

L'appellante Prade ha evidenziato che *“nell'attesa dell'ingresso di soggetti privati, il comportamento “necessario” dell'amministrazione Prade – Martire (...) è stato quello, di fatto, di considerare le due società, ancorché scisse dal punto di vista giuridico, come un unico soggetto operativo, tant'è che viene nominato, quale amministratore unico delle due società, lo stesso soggetto nella persona di Pio Paolo Benvegnù prima e di Patrick Da Pos poi (...). In tal senso, la ratio che sottende la delibera d'interscambio finanziario è da ricercarsi proprio*

nella (...) volontà amministrativa di garantire la sopravvivenza della società il cui ruolo operativo sarebbe stato cruciale nel rilancio dell'area" (relazione del CTP).

Anche nel corso dell'odierna udienza i difensori delle parti hanno insistito sull'obiettivo dell'amministrazione comunale dell'epoca di risanare la società che aveva prodotto nel tempo consistenti perdite (NIS), tramite gli investimenti, suddividendo il ramo sportivo (mantenuto in capo al Comune, con la società neocostituita S.B., *in house*) da quello invernale (rimasto in capo alla società NIS). Solo dopo il risanamento, di lungo periodo, la società NIS, sarebbe stata messa sul mercato e venduta a privati. Nel breve periodo, considerate le perdite, e comunque il miglioramento conseguito, in assenza di finanziamenti esterni e comunali, l'idea dell'interscambio, almeno per l'ideatore Benvegnù, sembrava l'unica strada percorribile, e non certo un soccorso finanziario vietato.

Per cui avrebbe errato il giudice territoriale nel rilevare invece la diversa la volontà del Comune di "separare" le due gestioni societarie e dismettere NIS.

Il Collegio ritiene che le richiamate prospettazioni degli appellanti non possano trovare accoglimento, dovendosi, sul punto, confermare la sentenza di primo grado.

In particolare, la menzionata deliberazione del Consiglio comunale (n. 15 del 22 marzo 2010) richiama il procedimento di razionalizzazione delle

partecipazioni societarie in mano pubblica imposto dal legislatore (ex art. 3, legge n. 244/2007) e, premesso che la N.I.S., di esclusiva proprietà comunale operava, all'epoca, su due distinti rami di azienda (ovvero Impianti del Nevegal e Impianti sportivi), riporta l'indirizzo già formulato nella precedente delibera n. 18/2009 *"di procedere ad una revisione dell'assetto della società partecipata N.I.S., separando, attraverso una operazione di scissione societaria, la gestione degli impianti di risalita del Nevegal dalla gestione degli impianti sportivi di proprietà comunale"*.

Ciò in base alle diverse strategie sottese, di "medio periodo" (per la gestione degli impianti sportivi comunali -piscina, spes arena, palasport, stadio polisportivo e campo da rugby- destinati alla promozione sportiva, soprattutto giovanile, e quindi con necessità *"di una gestione più legata alle realtà associative e sociali del territorio" che non mirata alle esigenze di sviluppo economico e turistico del territorio cui si rivolge invece il comprensorio sciistico del Nevegal"*), ovvero di "lungo percorso" (*"il ramo d'azienda Nevegàl, di proprietà di N.I.S. S.r.L., richiede, per contro, una strategia di lungo percorso che ponga le basi per un rilancio della Società con conseguenti positive ripercussioni sull'intero Colle da un punto di vista turistico ed imprenditoriale"*).

Nella delibera si legge ancora che *"L'operazione di scissione consentirebbe di operare una razionalizzazione gestionale che è base imprescindibile per porre in atto la necessaria diversificazione delle strategie aziendali"*.

Come ha ben evidenziato la Procura generale, la scissione societaria era quindi destinata a conservare in "mano pubblica" gli impianti sportivi,

attraverso la creazione della società *in house* (S.B.), e a collocare sul mercato, invece, il ramo di azienda costituito dalle infrastrutture sciistiche (lasciandolo in capo a NIS), in quanto non aventi quella finalizzazione all'interesse pubblico, ai sensi del richiamato art. 3, comma 27, della l. n. 244/2007, che avrebbe giustificato la permanenza della gestione da parte di una società comunale.

L'articolo menzionato infatti prevedeva che *"Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni...non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente (o indirettamente) partecipazioni, anche di minoranza, in tali società..."*

Come rilevato dall'Organo requirente, la conferma emerge dal successivo Progetto di scissione del 29 marzo 2010 dell'amministratore Benvegnù, in cui, tra le "ragioni che giustificano la scissione" viene confermato che *"la gestione degli impianti sportivi... rientra nell'ambito delle attività di servizio rivolte ai cittadini, mentre l'esercizio dell'attività degli impianti di risalita, in ragione della loro peculiarità, rientra nel diverso ambito delle attività di impresa che comportano fattori di rischio difficilmente prevedibili e quindi poco si conciliano ad una attività pubblica"*.

Nel verbale di audizione personale del Benvegnù alla Guardia di Finanza si legge ancora che *"Allora il problema più imminente per l'amministrazione comunale era quello di vendere, per disposizione di legge, gli impianti che non erano di servizio pubblico, quindi gli impianti sciistici del Nevegal. Mi fu*

proposto di gestire la società in questa fase al fine di renderla appetibile per eventuali compratori”.

E' dunque condivisibile l'affermazione della Procura generale per cui *“Alla luce di tale indirizzo, ben noto agli odierni appellanti, appare del tutto stridente... una decisione, come quella dell'interscambio, volta non a favorire e attuare la separazione tra le due compagini, una delle quali destinata a essere ceduta a terzi, bensì a intrecciare tra le stesse rapporti reciproci (almeno nelle premesse) di credito e debito, inevitabilmente esponendo i patrimoni di ciascuna alle ripercussioni dell'andamento dell'altra.*

Di più, l'assunzione di debiti verso la S.B. da parte della NIS era scelta antitetica alla programmata dismissione anche in quanto, gravando di ulteriori passività la seconda, la rendeva meno appetibile agli occhi dei possibili compratori...”.

È per questo condivisibile la pronuncia impugnata laddove ha ritenuto la decisione di provvedere al cd. interscambio in contrasto anche con le previsioni di legge che affidano alla esclusiva competenza del consiglio comunale tutte le decisioni in materia di partecipazioni societarie (art. 42, comma 2, lett. e) del d.lgs. n. 267/2000).

L'interscambio, come evidenziato dalla Procura generale, avrebbe infatti richiesto, ai sensi della anzidetta normativa, un nuovo e apposito atto deliberativo da parte del consiglio comunale, al fine di esprimere, nonostante il precedente indirizzo già manifestato, un avviso favorevole alla gestione unica, anche sotto il profilo finanziario, delle due compagini.

Ciò è mancato, rilevando in atti il mero verbale della assemblea del 5.6.2010 della (sola) società S.B. (e non anche dell'altra società partecipata NIS) in cui:

-l'amministratore unico Pio Paolo Benvegnù, che assume la presidenza dell'assemblea di S.B., trattando il solo argomento all'ordine del giorno ("Interscambi finanziari tra le due Società collegate Sportivamente Belluno s.r.l. e Nuovi Impianti Sportivi s.r.l."), informa il Socio unico Comune di Belluno (con intero capitale sociale rappresentato tramite l'Assessore Tiziana Martire, delegata dal Sindaco) "che a seguito della scissione parziale della Nuovi Impianti Sportivi s.r.l. e la creazione della nuova Società Sportivamente Belluno s.r.l., l'amministrazione si è sdoppiata ancorché, per economicità, sia stata decisa *un'unica gestione*", senza peraltro indicare chi avrebbe deciso la gestione unica e quando.

La delibera continua rilevando, ai fini che qui ci interessano, *"di qui la possibilità/necessità che in determinati momenti, sia pure eccezionalmente, avvengano degli interscambi finanziari tra le due Società collegate peraltro tutte due con Socio unico il Comune. Naturalmente, su eventuali interscambi tra le due collegate, per una trasparenza di rapporti, saranno conteggiati gli interessi attivi e passivi.*

L'assemblea, dopo una breve ma approfondita discussione, considerata l'utilità degli interscambi particolarmente per superare la mancanza di incassi in determinati periodi dell'anno, non coincidenti tra le due Società, ad unanimità delibera di autorizzare l'Amministratore Unico ad utilizzare transitoriamente la disponibilità finanziaria, di una o l'altra Società per sopperire ad esigenze

temporanee di una o l'altra delle due Società collegate Sportivamente Belluno s.r.l. e Nuovi Impianti Sportivi s.r.l. avuto presente che ambedue hanno come socio unico il Comune di Belluno".

Ad ogni modo, anche a voler prescindere dalle prospettate due divergenti interpretazioni della volontà comunale (*ratio* di separare la società NIS e dismetterla senza finanziarla ulteriormente/ovvero risanare NIS, con investimenti) ciò che conta è quanto lucidamente messo in evidenza nel corso dell'odierna requisitoria dal rappresentante della Procura generale: se, in ipotesi, la volontà del consiglio comunale fosse stata effettivamente quella di "risanare" la società N.I.S. (*bad company*), non sarebbe stato comunque lecito, per gli amministratori, utilizzare lo strumento del cd. interscambio, ovvero finanziare con le risorse di una società *in house* in condizione di solidità finanziaria, le attività, di natura corrente, di una società partecipata dal Comune in condizioni di perdita strutturale, che lo stesso Comune, per disposizione di legge, non poteva più sovvenzionare, come in passato.

E ciò, anche perché, come precisato dal primo giudice, l'erogazione di credito era estranea all'oggetto sociale della S.B. (oltre che a quello della NIS, la cui assemblea, come detto, non ha in realtà neppure approvato l'interscambio).

E quanto detto rende, dunque, prive di rilevanza le argomentazioni formulate in sede di udienza dai difensori degli appellanti (Benvegnù, in particolare) per cui sarebbe stata rispettata la volontà comunale (espressa nelle delibere 15, 57 e 58 del 2010) di risanare N.I.S., attraverso gli

investimenti (peraltro il programma di investimenti di cui alla delibera, adottata vari mesi dopo, n. 58/2010, è stato solo approvato dal Comune, e coperto con un contributo straordinario). Anche la relazione del Collegio sindacale della società N.I.S. in data 11.11.2011 (sul bilancio dell'esercizio chiuso al 31 maggio 2011) - invocata per l'affermazione che "la quasi totalità degli investimenti previsti sono stati eseguiti ed in ragione di ciò la società potrebbe avere uno scenario evolutivo abbastanza favorevole" - prosegue evidenziando che "tutti gli interventi di investimento sono stati operati utilizzando risorse di terzi (finanziamenti e leasing) almeno del contributo del Comune di Belluno per circa 210.000 euro già corrisposto e dei contributi regionali stanziati ma non ancora corrisposti per circa 153.000 euro.... Il Collegio evidenziato "il rischio gestionale di NIS", per "eventi non controllabili di tipo climatico e meteorologico" e la necessità "che la struttura patrimoniale della società deve necessariamente avere un profilo di grande solidità", richiamando, più volte, "l'attenzione dell'Amministratore ma anche del socio (Comune) sui profili di criticità...e considerato che il bilancio di esercizio *"evidenzia una perdita pari ad euro 571.066 che ha eroso più di un terzo il capitale sociale"* ha invitato *"l'Amministratore a provvedere, senza indugio alcuno, ai sensi dell'articolo 2482 bis"* (riduzione del capitale per perdite).

Quanto riportato sconfessa poi la tesi per cui i finanziamenti concessi dalla S.B. sarebbero stati finalizzati agli investimenti, approvati dal Comune nell'interesse della N.I.S..

Dal verbale societario anzidetto -che appare essere l'unico documento a disciplinare l'innovativo interscambio - emerge che il finanziamento tra le società non era destinato a fronteggiare gli investimenti, ma le sole spese correnti delle società, in quanto previsto "eccezionalmente" "per superare la mancanza di incassi in determinati periodi dell'anno", con carattere "transitorio", per sopperire ad esigenze "temporanee".

Peraltro, dall'esame della documentazione in atti emerge che l'erogazione delle somme, proveniente prevalentemente dalla sola società S.B., non risulta finalizzata a spese di investimento di N.I.S. (nell'elenco movimenti di dare/avere tra le due società i mastri sono riferiti a "giroconti" per finanziamenti a N.I.S. srl, pagamenti di fatture, pagamenti degli stipendi dei dipendenti di N.I.S., pagamenti di F/24. Quanto detto è confermato dagli accertamenti effettuati dai militari della Gdf, con riscontri anche "a campione", da cui non risulta la finalizzazione ad investimenti di N.I.S., il cui debito nei confronti di S.B. aumentava di anno in anno in modo esponenziale, non essendo controbilanciato da analoghe contropartite.

E' dunque condivisibile l'affermazione del giudice di prime cure che nella fattispecie ha rilevato la sostanziale elusione della norma, nella formulazione vigente all'epoca dei fatti, sul cd. divieto di soccorso finanziario (art. 6, comma 19, del d.l. 78/2010, primo comma), con diffuse argomentazioni, cui si rinvia (a fronte dell'impossibilità per il Comune di finanziare ulteriormente N.I.S. -in perdita strutturale da oltre un triennio- , il risultato è stato comunque raggiunto, con il finanziamento,

proveniente dalla sua articolazione S.B., *società in house*). La norma infatti andava letta nel suo più ampio contenuto di previsione limitativa di qualunque “fenomeno finanziario” osmotico tra ente pubblico e società partecipate, tant’è che, come ha osservato la Procura generale, è stata sostanzialmente riprodotta, dopo la sua abrogazione (che, dunque, non è retroattiva), nell’art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016, dal più rigoroso contenuto. Si è in proposito osservato che *“Il disfavore che il d.lgs. n. 175/2016 mostra nei confronti del soccorso finanziario si inserisce in un contesto di generale limitazione della capacità degli enti pubblici di detenere partecipazioni societarie, circoscrivendole a quelle necessarie al perseguimento dei fini istituzionali dell’ente e, comunque, alle sole attività previste dall’art. 4 del Tusp, secondo una logica conforme all’obiettivo della “razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche” (art. 18, legge delega n. 124/2015) nonché di “razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica” (art. 1, c. 2, Tusp) per promuovere la sana gestione finanziaria e tutelare gli equilibri del bilancio pubblico...”* (Sez. reg. controllo Lazio, del. n. 76/2022 PAR).

Né può accedersi alla tesi degli appellanti della conformità a legge dell’operazione, ricorrendo la deroga prevista nel secondo comma della norma a suo tempo vigente, per cui sarebbero stati eccezionalmente consentiti i trasferimenti alle società partecipate in perdita in particolari circostanze (in presenza di “convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti”), stante l’assenza delle richiamate convenzioni/contratti sia tra le due società che tra le società

e il Comune, in quanto alcuna delibera risulta adottata in tale senso dal consiglio comunale di Belluno (unico competente in materia di partecipazioni societarie, ex art. 42 TUEL), che si è limitato a “prendere atto” del piano degli investimenti, finanziandone solo alcuni, ove il finanziamento, per spese correnti, oggetto dell’interscambio è comunque estraneo, per quanto già detto.

Sono dunque condivisibili le osservazioni della Procura generale laddove, con riguardo alla distrazione dei ricavi di S.B. dalla funzionalizzazione statutaria, ne ha individuato il costo per la collettività, precisando che “con riguardo, poi, all’affermazione che *“l’interscambio era la quadratura del cerchio”*, in quanto avrebbe permesso di risanare la N.I.S. e di effettuare gli investimenti *“a costo zero per il Comune”*, nel rimarcare come la finalità dichiarata della misura fosse tutt’altra, si deve soprattutto sottolineare come il costo pubblico dell’iniziativa non sia stato affatto “zero”, né potesse esserlo *ab origine*.

La S.B., infatti, come evidenziato dal primo giudice, ha erogato finanziamenti alla N.I.S. in modo pressoché unilaterale. Questa circostanza, che smentisce l’interscambio finanziario sin dalla sua stessa denominazione, conferma quanto gli appellanti hanno nella sostanza riconosciuto, ossia che la misura doveva servire a traghettare la NIS verso l’ingresso dei privati grazie al sostegno della S.B., dal momento che né il Comune (che peraltro non poteva, in base alla norma citata), né le banche (cfr. pagg. 28 s. e 45 s. sentenza) intendevano concedere credito alla società.

Ma è evidente che una società di capitali, quale era la S.B., che doveva assicurare l'espletamento dei servizi a essa affidati garantendo l'economicità della gestione, non poteva certo essere utilizzata come "cassa" per il sostentamento sistematico (ma, in realtà, neppure per quello episodico) di un'altra società in costante crisi di liquidità, dal momento che il finanziamento determinava una distrazione dei ricavi verso una finalità diversa da quelle connaturate alla sua attività caratteristica.

E questo *modus operandi*, lungi dall'essere "*a costo zero per il Comune*", non poteva che risolversi in una perdita a carico della S.B., che si è puntualmente verificata e ha determinato la messa in liquidazione della società e la successiva ricapitalizzazione della stessa da parte del socio pubblico, con un esborso di € 670.000,00 (cfr. doc. 3, all. 12 e 15 PR)."

La Corte di cassazione ha precisato che in caso di società *in house* non può parlarsi di un rapporto di alterità tra l'ente pubblico partecipante e la società che ad esso fa capo, così che il danno arrecato al patrimonio societario è riferito al capitale (separato, ma pur sempre) riconducibile all'ente pubblico, configurando un danno erariale (Cass. Sez. Un., sent. n. 26283/2013).

-Le censure degli appellanti (Benvegnù n. 5, Prade n. 3, Martire n. 4) si soffermano inoltre sulla sussistenza in capo alla dott.ssa Martire del potere di rappresentanza del Comune in occasione dell'assemblea dei soci della S.B. in data 5.6.2010, che avrebbe dunque validamente

consentito il cd. interscambio finanziario, poiché alle s.r.l. non si applicherebbero, in assenza di apposite previsioni, le limitazioni previste per le s.p.a. di cui all'art. 2372 c.c., tra cui quella della forma scritta (viene richiamato anche l'art. 2479-bis c.c., per cui la delega poteva avere anche forma orale). L'eventuale carenza del potere in capo all'assessore al bilancio Martire non avrebbe potuto determinare l'invalidità della delibera assembleare, ma al più l'inefficacia, mai da alcuno fatta valere; l'assenso all'operazione dato, con il voto, dall'assessore sarebbe comunque stato ratificato dal Comune, socio unico, attraverso la successiva approvazione dei bilanci sociali, in assenza di contestazioni di alcun tipo, da cui la presunzione di legittimità.

Comunque, per l'autorizzazione dell'interscambio, non sarebbe stata necessaria la previa deliberazione del Consiglio comunale, senza incidere sugli assetti societari e sulla organizzazione dei servizi, non costituendo atto *ultra vires* dell'amministratore- e comunque detto interscambio sarebbe stato ratificato, implicitamente, dal medesimo Consiglio comunale con l'approvazione della deliberazione n. 2 del 10 gennaio 2012, in cui l'Ente ha preso atto dei risultati di bilancio della N.I.S. (nel 2011 con perdita di euro 571.066,00) e dato indirizzo alla società N.I.S. di disporre un piano di rientro dal debito con la società S.B. Il Collegio ritiene che i detti profili di censura non siano fondati, come precisato anche dalla Procura generale.

La decisione impugnata ha motivato, approfonditamente, la necessità di una deliberazione dell'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo dell'Ente, ovvero del Consiglio comunale (e non della giunta comunale o di un suo assessore) per acconsentire all'interscambio, in base alle previsioni dell'art. 42 del TUEL, di quelle contenute nello Statuto societario, e considerata la portata della più recente normativa in materia di razionalizzazione delle società partecipate, che imponeva limiti alle pregresse forme di finanziamento.

A quest'ultimo proposito si osserva che "Per quanto concerne la costituzione di società partecipate con il meccanismo dell'*in house providing*, la Sezione ha esaurientemente specificato nelle delibere n.10/2008 (relazione sulle società partecipate dai comuni e dalle province lombarde), e nel parere n. 48/2008, i criteri ed i limiti entro i quali l'ente pubblico possa organizzare la resa dei servizi pubblici mediante meccanismi di autoproduzione interna.

La possibilità di ricorrere allo strumento societario è per legge correlata ai fini dell'ente pubblico ed è inerente allo svolgimento di attività di competenza dell'ente medesimo, anche al fine di evitare che lo schema societario sia il veicolo per eludere le normative pubblicistiche in tema di controlli sulla finanza pubblica ed in materia di patto di stabilità interno, nonché strumento abusivo per evitare le procedure ad evidenza pubblica che presiedono all'attività contrattuale delle amministrazioni locali.

Conseguentemente, la scelta delle predette caratteristiche dell'intervento pubblico nell'economia locale, è elettivamente demandata all'organo consiliare che detiene i compiti di amministrazione e di programmazione dell'attività dell'ente comunale e che deve effettuare le opportune verifiche di compatibilità e di inerenza alle finalità istituzionali ancor prima di decidere la costituzione di nuove società, ovvero la sorte delle partecipazioni pubbliche in società già esistenti ed operanti nel mercato. Ciò premesso, è opportuno rimarcare che la legge finanziaria per il 2008 (art. 3, commi da 27 a 33, della legge 244/2007 e successive modificazioni ed integrazioni) ha posto una disciplina vincolistica di tipo formale e sostanziale in tema di costituzione di società e di partecipazioni pubbliche, nel senso che una volta accertata l'esistenza dei requisiti di legge ostativi alla costituzione di nuove società o al mantenimento di partecipazioni, le pubbliche amministrazioni devono cedere a terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le società e le partecipazioni vietate entro il 31.12.2010 (termine attualmente in vigore). Si richiama il disposto del comma 27: *“al fine di tutelare la concorrenza ed il mercato le amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del D. Lgs. 30 marzo 2001 n.165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi d'interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'art.1,*

comma 2, del D. Lgs. 30 marzo 2001 n.165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza".

La norma distingue marcatamente fra intervento pubblico consentito e partecipazioni vietate e dunque da dismettere entro i termini di cui al comma 29, demandando alla previsione del successivo comma 28 la formalizzazione della decisione mediante una delibera di autorizzazione rilasciata dall'organo competente, congruamente motivata in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti di cui al comma 27.

Anche l'evoluzione legislativa recente, riprodotta nell'art. 19, comma 2 lettera b, del **D.L. 1 luglio 2009, n.78** in tema di misure anticrisi, ha ribadito la strada della ricognizione normativa obbligatoria per tutte le partecipazioni societarie nei servizi pubblici locali.

Non solo: l'art. 14 comma 32 del citato **decreto in corso di conversione**, sancisce che *"fermo quanto previsto dall'art. 3 commi 27, 28 e 29 della legge 24 dicembre 2007, n.244, il comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2010, i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto ovvero ne cedono le partecipazioni"*.

A prescindere dalla perentorietà del termine di scadenza indicato nel decreto legge e dall'andamento dell'*iter* di conversione, il legislatore ha compiuto una decisa virata in favore delle dismissioni e della privatizzazione delle partecipazioni locali per i comuni demograficamente minori. E ciò non solo per potenziare la concorrenza e agevolare l'entrata di operatori privati nel mercato dei servizi pubblici

locali gestiti in forma societaria, ma anche per limitare la capacità amministrativa dei comuni più piccoli impossibilitati a sostenere col proprio bilancio gli oneri di gestione di una o più società partecipate. La dimensione demografica diviene un vincolo di legge per parametrare la sostenibilità di partecipazioni societarie.

Inoltre, è d'uopo rimarcare che l'art. 23 *bis* della legge 6 agosto 2008 n.133 (e sue successive modificazioni e integrazioni) ha delineato ulteriori criteri restrittivi per le società pubbliche locali che gestiscono servizi pubblici a rilevanza economica, sempre al fine di tutelare la libera esplicazione della concorrenza sul territorio dello Stato." (Sez.reg. controllo Lombardia Corte conti, n. 830/2010).

Tant'è che proprio con delibera del consiglio comunale di Belluno (n. 2 del 10.1.2012) è stata, successivamente, adottata una decisione di segno "uguale e contrario", ovvero di rientro dal debito. Ciò, tuttavia, senza ratificare il cd. interscambio -a suo tempo assentito solo dall'assessore Martire- di cui mai si parla nella delibera, citando solo la posizione debitoria di N.I.S. (per euro 299.384,00) nei confronti di S.B., per un generico "finanziamento transitorio".

La "proposta di deliberazione", pur provenendo dall'assessore Tiziana Martire nulla dice in merito all'interscambio, che lei stessa aveva autorizzato circa due anni prima (partecipando, senza apposita delega scritta, alla detta assemblea di SB in data 5.6.2010), per cui il consiglio comunale non può averlo approvato, con la mera presa d'atto del

bilancio di esercizio di N.I.S. 2011 e con il conseguente indirizzo a N.I.S. di rientrare dal debito di euro 299.384,00, che, come chiarito dalla Procura generale, esprime, se mai, la “disapprovazione” comunale dell’interscambio.

Peraltro, come detto, l’assessore Martire partecipò alla assemblea di S.B. del 5.6.2010, approvando il cd. interscambio, senza tuttavia essere autorizzata da una apposita delega scritta del Sindaco, di cui era priva, pur necessitando in base allo Statuto per esprimere un voto valido (art. 13: *“Il rappresentante legale delle persone giuridiche socie, partecipa all’Assemblea dimostrando la sua qualifica. Spetta al Presidente dell’Assemblea constatare la regolarità delle deleghe e, in generale, il diritto di intervenire all’Assemblea”*, ed anche ai sensi della richiamata disciplina del Codice civile in materia di s.r.l. (art. 24 dello Statuto), di cui all’art. 2479-bis, che fa riferimento, a sua volta, alla “documentazione” scritta necessaria per rappresentare il socio in assemblea, non essendo consentita una delega solo orale.

Tuttavia, il Sindaco, rappresentante legale del socio Comune, non ha partecipato, né rilasciato la specifica delega scritta all’assessore Martire necessaria per la partecipazione alla assemblea della società partecipata (utilizzata invece per la espressione del voto in altre assemblee societarie: è in atti la delega di partecipazione alla assemblea del 19.4.2010).

Non può infatti ritenersi sufficiente la generica delega contenuta nel decreto del Sindaco (n. 12 del 29.6.2007), antecedente alla costituzione di

SB (2010), riferita alla sola firma e, comunque, ad ampie “aree organiche” con richiamo alla necessità di una specifica delega successiva.

-Con riferimento ancora all'elemento oggettivo, l'appellante Prade (motivo n. 4) critica la sentenza nella parte in cui considera la SB società “strutturalmente sana” ed in equilibrio, poiché: *“se, dunque, da una società in perdita e da risanare, quale era N.I.S. s.r.l. ante scissione, non poteva nemmeno avere origine una società sana, è evidente come nessun danno erariale potesse prodursi per effetto del contestato “interscambio finanziario”*. In altri termini la società S.B. non sarebbe stata compromessa per effetto dell'interscambio partecipando, comunque, alle perdite della società “madre” N.I.S., di cui, avrebbe subito le sorti e le criticità.

Tant'è che, a seguito della scissione, ai sensi dell'art. 2506-*quater*, ciascuna società sarebbe rimasta debitrice in solido, entro certi limiti, *“dei debiti della società scissa non soddisfatti dalla società cui fanno carico”*. Conseguentemente (motivo n. 7 di Benvegnù) *“anche qualora la SB non avesse finanziato la NIS, essa sarebbe rimasta comunque responsabile dei debiti di NIS nei confronti dei terzi e avrebbe dovuto farvi fronte perlomeno fino a concorrenza del patrimonio trasferito e del valore corrente degli assets trasferiti”*, con ciò determinando assenza di danno, ma anzi un meccanismo virtuoso, introdotto dal Benvegnù, che ha comportato risultati economici di livello: *“a Benvegnù è stata consegnata una società che aveva perdite strutturali, negli ultimi tre anni, per quasi un milione di euro all'anno...l'ha riconsegnata con un bilancio in perdita quasi dimezzata...e con il bilancio di SB in sostanziale pareggio”*, con risultati corrispondenti anche in termini di

aggregati consolidati, dovendosi valutare “il piano degli investimenti realizzato con le relative opere sul territorio e la manutenzione straordinaria degli impianti. Per l’appellante Martire (motivo n. 6) dovrebbe essere comunque detratto dal danno l’importo del patrimonio netto trasferito alla SB in sede di scissione, pari ad euro 74.448,74, in assenza di prove più specifiche.

La Procura generale ha contro-dedotto puntualmente, con condivisibili argomentazioni.

Il Collegio osserva che il giudice territoriale ha, correttamente, tenuto in considerazione le risultanze della procedura fallimentare che ha interessato la società NIS, riferite alla, pluriennale, non florida situazione economico-finanziaria della società, descritta in diversi passaggi nel “ricorso per la dichiarazione di fallimento in proprio ai sensi dell’art.6 RD 267/1942” del liquidatore, in cui si legge *“gli indicatori economici e finanziari evidenziano la cronica incapacità di generare i flussi necessari al normale svolgimento dell’attività aziendale e, a maggior ragione, al pagamento dei debiti contratti”*, considerata, in particolare, tra le cause della contrazione dei ricavi, la *“scissione intervenuta nel 2011 delle attività collegate alla gestione degli impianti sportivi di Belluno situati nel perimetro strettamente cittadino (piscine, campi di calcio, etc..)”*, oltre che *“una censurabile politica industriale e commerciale che, forte della componente pubblica caratteristica della proprietà, ha sempre e solo poggiato colpevolmente la sopravvivenza aziendale sui fondi di tempo in tempo trasferiti, prescindendo dai fondamentali aziendali da anni ormai irrimediabilmente deteriorati”*.

Ed ancora, lo stesso amministratore di entrambe le società, Benvegnù, ha affermato che la società S.B. *“era stabilmente in attivo”*, precisando il primo giudice che S.B. *“non solo poteva contare su ricavi in misura tale da coprire i costi, ma aveva appena acceso un fido operativo che avrebbe garantito le disponibilità finanziarie necessarie per l’avvio dell’attività”*.

Il richiamo alle norme sulla scissione, in particolare all’art. 2506-*quater* c.c., per cui *“ciascuna società è solidalmente responsabile, nei limiti del valore effettivo del patrimonio netto ad essa assegnato o rimasto, dei debiti della società scissa non soddisfatti dalla società cui fanno carico”*, non rileva ai fini del prestito derivante dall’interscambio, determinando unicamente l’effetto che SB rispondesse in solido con la N.I.S. dei pregressi debiti di quest’ultima fino al valore del patrimonio netto assegnatole, pari ad euro 74.448,74.

Ma, come evidenziato dalla Procura generale, non si vede in che termini ciò possa influire sul fatto che la S.B. non dovesse essere utilizzata per finanziare la N.I.S. in perdita strutturale, né perché l’importo appena indicato dovrebbe essere defalcato dal danno risarcibile, quasi a operare una sorta di *compensazione* che non ha alcuna ragion d’essere.

Peraltro, le somme erogate da S.B. per effetto dell’interscambio, costituenti il danno erariale contestato, prive di un tetto massimo predefinito, hanno una causale generica (*“giroconti”*) e, comunque, non risultano imputati a pregressi debiti della società *“madre”* N.I.S., non potendosene dunque operare l’invocato *“scorporo”*.

- Con riferimento al nesso di causalità, gli appellanti (motivo n. 5 Prade e Martire e n. 9 Benvegnù), anche allo scopo di tenere in considerazione la corresponsabilità di terzi non evocati in giudizio, ripropongono le censure di prime cure per cui *“il danno contestato, discendente dalla svalutazione del credito di SB s.r.l. nei confronti di NIS s.r.l. quale conseguenza del fallimento, non si sarebbe (...) originato se l’Amministrazione comunale non avesse aderito alla via dell’autofallimento la quale – lo si ripete – non costituiva affatto un atto dovuto, come invece erroneamente affermato dalla sentenza gravata”*. Le scelte operate in tal senso dal nuovo Sindaco e dalla nuova Giunta si giustificerebbero solo per mera contrapposizione politica, non sussistendo ragioni per disattendere le due perizie attestanti *“un valore economico-patrimoniale degli impianti sciistici di risalita del ramo <<Nevegàl>> di gran lunga superiore rispetto al valore di patrimonio”*, così che la rivalutazione degli impianti avrebbe fatto venir meno una delle condizioni oggettive del fallimento.

La nuova amministrazione avrebbe *“assunto delle determinazioni prive di una prospettiva orientata al pubblico interesse e, in definitiva, illecite”*, ed avrebbe invece dovuto optare *“non per il fallimento della Nis, ma per la sua ricapitalizzazione, al fine di garantire gli investimenti sino ad allora compiuti sia sugli impianti sia sul progetto <<Abitare il Nevegàl>>”*. In dettaglio *“sarebbe stato corretto, oltretutto opportuno, procedere alla valutazione degli elementi attivi del patrimonio, attraverso la rivalutazione degli impianti, in luogo dell’eseguita svalutazione. In tal modo non vi sarebbe stato un patrimonio*

netto negativo e, dunque, non vi sarebbe stata la declaratoria di fallimento della NIS s.r.l.”.

Ed ancora “L’interscambio ideato da Benvegnù, da utile strumento per far fronte alla temporanea carenza di risorse di NIS e per realizzare il risanamento di NIS senza risorse comunali aggiuntive, si è trasformato in danno solo quando NIS è stata fatta fallire e il credito di SB è stato azzerato”.

Il rilievo contenuto nella sentenza per cui *“una diversa valorizzazione dei cespiti attivi a patrimonio...ben poco avrebbe potuto incidere in merito alla possibilità di conseguire l’oggetto sociale”* sarebbe errato, poiché, in realtà, gli impianti di risalita, alienati nell’ambito della procedura concorsuale a carico di NIS, sarebbero stati utilizzati per un decennio dalla società poi divenutane acquirente per poi essere assegnati per un periodo di dodici anni e ciò dimostrerebbe che *“gli investimenti eseguiti dalla gestione Benvegnù e Martire, anche attraverso il ricorso al contestato interscambio, hanno consentito di garantire agli impianti la possibilità di sfruttamento e dunque di produzione per oltre un ventennio...”.*

Il Collegio osserva che i profili di censura appena riportati non possono essere ritenuti condivisibili.

Basti in proposito la lettura della delibera n. 2 del 10 gennaio 2012 assunta dal Consiglio comunale, ovvero quando era ancora in carica la medesima amministrazione Prade (e non l’amministrazione che poi vi è subentrata con le elezioni del maggio 2012), ben riassunta dal giudice di prime cure con riferimento: al rilievo dell’amministratore unico Benvegnù che la perdita registrata da N.I.S., con il bilancio chiuso al 31.5.2011 (di euro

571.066,00 con un patrimonio netto di euro 188.840,00), superiore alle previsioni del *budget* 2010/2011, riduceva il capitale sociale di oltre un terzo, ai sensi dell'art. 2482 bis del c.c. ("riduzione del capitale sociale per perdite"); dell'indirizzo fornito dal Consiglio comunale alla N.I.S. di "predisporre un piano di rientro del debito" iscritto allo stato patrimoniale nei confronti di S.B. di euro 299.384,00, al massimo entro la fine dell'esercizio in corso, ovvero entro il 31.5.2012; di procedere alla "dismissione delle quote societarie di N.I.S. di proprietà comunale", dettandone le relative condizioni; con indirizzo "*all'Amministratore unico di non attivare, nel frattempo, interventi e/o rapporti contrattuali di servizio e/o di lavoro di durata superiore all'esercizio*"; tenuto conto dei dati previsionali, relativi al *budget* presentato da N.I.S. per l'esercizio successivo 2011-2012, di chiusura in pareggio alla condizione della definitiva erogazione di contribuzione pubblica.

In altri termini, già a quell'epoca, si erano poste le condizioni (assenza di liquidità, non più "atingibile" da S.B.; necessità di contribuzione esterna) che hanno poi portato alla sua liquidazione e al successivo ricorso per la dichiarazione di fallimento di N.I.S., basato, come riferito in sentenza, sul peggioramento, oggettivo, dei dati contabili, evidentemente, ritenuto fondato anche dalla sentenza del Tribunale di Belluno che ha dichiarato il fallimento della società.

La Procura generale ha in proposito messo in evidenza le considerazioni svolte nel richiamato ricorso dal liquidatore che, alla luce dell'esame delle scritture contabili e, in generale, della situazione economico-

finanziaria della N.I.S., ha rilevato come la sopravvivenza della società nel tempo fosse riconducibile essenzialmente ai *“massicci interventi di ripianamento da parte dell’Amministrazione comunale e di vari enti territoriali delle perdite operative e dei debiti generati”*, garantendo una *“sopravvivenza artificiale” della NIS* e *“superando i vincoli dei fondamentali economico-finanziari e le normali logiche imprenditoriali che da essi derivano”*.

Le criticità strutturali di natura economica e finanziaria erano state aggravate dalla crisi economica che aveva colpito il settore turistico delle aree più deboli e marginali del sistema delle *“Dolomiti bellunesi”*, alla quale l’ente socio non aveva più potuto far fronte, anche in considerazione degli interventi legislativi in materia di società pubbliche, che avevano imposto, tra l’altro, il divieto di porre a carico dei bilanci pubblici le perdite prodotte dalle partecipate che erogano servizi non di pubblica utilità in senso stretto, soccorrendole finanziariamente, obbligando gli enti proprietari alla dismissione.

Ed ancora, nel verbale di udienza del 18 dicembre 2012 dinanzi al Tribunale di Belluno, il liquidatore ha precisato che la gestione della società aveva *“bruciato risorse 7-8 milioni di euro”*, accumulando debiti per euro 2.300.000,00, *“a fronte di flussi di cassa del tutto insufficienti a far fronte ai debiti accumulati”*. Inoltre, la gara per l’alienazione della partecipazione sociale era andata *medio tempore* deserta.

La mancanza delle condizioni necessarie per proseguire l'attività ha dunque poi determinato il Tribunale di Belluno a dichiarare il fallimento della società NIS.

Il Collegio pertanto non può condividere la soluzione alternativa ipotizzata dagli appellanti, riferita alla rivalutazione degli *asset* sciistici e alla ricapitalizzazione della società, rappresentando, come precisato dalla Procura generale, "uno scenario del tutto aleatorio e sostanzialmente implausibile, alla luce delle perdite reiteratamente registrate negli anni precedenti dalla N.I.S.. Del resto, la mera circostanza che gli impianti, alienati a terzi, siano stati in seguito da essi tenuti in esercizio per varie stagioni, non offre alcuna dimostrazione che, se fossero rimasti in mano alla società, avrebbero generato flussi di cassa sufficienti a garantirne la sopravvivenza."

-Le condotte addebitate all'ex Sindaco Prade dalla sentenza gravata non avrebbero alcun rilievo causale (motivi nn. 4 e 5), poiché l'approvazione, da parte sua, del bilancio della N.I.S. al 31 maggio 2011 (necessaria per evitare una causa di scioglimento della società, ai sensi dell'art. 2484, comma 1, n. 3, c.c.) sarebbe stata accompagnata dalla contestuale determinazione di dar corso ad un piano di rientro di N.I.S. dal debito esistente nei confronti di S.B. (per euro 299.384,00) e dalla decisione di procedere alla dismissione delle quote societarie di N.I.S., decisioni assunte con la sua partecipazione alla deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 10 gennaio 2012.

Né alcuna rilevanza causale sarebbe derivata dalla condotta omissiva di mancata revoca dell'Amministratore unico delle società Benvegnù, non prevista da norme di legge o di statuto, né opportuna, anche considerando che costui era dimissionario e di prossima sostituzione con il successore Da Pos (dal 30.1.2012).

L'appellante, non comprendendo il titolo della sua chiamata in giudizio, ha richiamato, al più, una "responsabilità diffusa", descritta anche nel corso dell'odierna udienza, che renderebbe incomprensibile il motivo della mancata citazione in giudizio del responsabile del Servizio bilancio, patrimonio e società partecipate, che avrebbe omesso di vigilare sulle due società, dei responsabili del predetto ufficio e del collegio dei revisori dei conti del Comune, che nel periodo 2010-2011 non avrebbe espresso pareri negativi sulle condizioni delle società, ed anche di coloro che approvarono il bilancio della N.I.S. al 31 maggio 2012, motivi idonei per una rideterminazione del risarcimento a suo carico.

Il Collegio ritiene che la doglianza non meriti condivisione, salvo quanto di dirà oltre con riferimento all'invocata "responsabilità diffusa".

In proposito sono condivisibili le affermazioni contenute nella sentenza di primo grado per cui l'allora sindaco Prade non aveva tenuto nel debito conto le "*opacità contabili*" a suo tempo segnalate dagli uffici comunali, nell'ambito del "controllo analogo" sulle società gestite, procedendo poi all'approvazione, senza riserve, del bilancio della società N.I.S. 2010-2011.

Né egli ha tenuto nel debito conto le risultanze delle verifiche eseguite dal collegio sindacale della società N.I.S, che espongono i debiti verso S.B. per anticipazioni, manifestate anche attraverso apposita corrispondenza, con ampio riferimento alle condizioni di elevata "tensione finanziaria" della partecipata.

Peraltro, dette segnalazioni furono inviate non solo alla attenzione del Sindaco Prade, ma anche dell'assessore Martire e dell'Amministratore Benvegnù, rilevando anche ai fini dell'elemento soggettivo del dolo, di cui si dirà (doc. 62 e 72 allegati al documento 3 PM).

Ciò ha comportato l'avallo dell'operazione di interscambio finanziario, proseguita malgrado le ricevute segnalazioni, che neanche è stata interrotta con la revoca dell'amministratore Benvegnù, nominato fiduciariamente dal sindaco (nello statuto della neocostituita S.B. si legge *"nel caso la società debba essere amministrata da un Amministratore Unico, la relativa nomina, e revoca, è riservata in via esclusiva al Sindaco del Comune di Belluno, socio fondatore (art. 16, comma 3).*

La Procura generale ha aggiunto che "egli era pienamente consapevole non solo dell'adozione della misura, ma anche, quanto meno attraverso l'esame del bilancio, del modo in cui la stessa veniva concretamente attuata, e cioè non come una (peraltro, non consentita) forma di sostegno eccezionale, ma come ordinaria modalità di finanziamento delle attività della NIS, la cui condizione deficitaria era, a sua volta, da lui perfettamente conosciuta".

Il Collegio rileva che, considerato il ruolo di vertice della amministrazione comunale (la quale era anche, unico, socio delle società)

-in tale veste chiamato a partecipare alle assemblee delle società partecipate, e in tale veste deputato alla nomina e alla revoca dell'Amministratore unico- egli "non poteva non sapere", come, d'altronde -per i profili che si stanno pian piano analizzando- anche gli altri prevenuti in giudizio.

- L'appellante Da Pos (motivo n. 2) evidenzia il rispetto della normativa, per aver egli convocato l'assemblea della N.I.S. per la riduzione del capitale sociale in seguito alle perdite, per avere atteso l'esito della gara, andata deserta, prevista dal Consiglio comunale per la dismissione delle quote societarie, e per aver poi convocato l'assemblea per le comunicazioni ai sensi dell'art. 2482-ter c.c. (riduzione del capitale al di sotto del limite legale).

Dopo la sua gestione, alla cessazione del suo incarico, i disavanzi economici di S.B. sarebbero diminuiti (il saldo debitorio della N.I.S. verso la S.B. sarebbe passato da euro 426.225,76 ad euro 405.324,09).

Il De Pos avrebbe sempre collaborato, fornendo le informazioni richieste, specie dal Comune. La trasmissione della situazione patrimoniale della NIS al 29.2.2012, avvenuta in data 16 marzo 2012, sarebbe stata tempestiva, essendo stato nominato Amministratore della S.B. in data 30.1.2012, con attribuzione effettiva dei poteri gestori solo a seguito dell'iscrizione della delibera di nomina in Camera di commercio in data 15.3.2012.

Dell'interscambio -attività consentita dalla legge, avallata da una prassi antecedente il 2010, autorizzata dal Comune con la delibera del 5.6.2010 e avallata anche dall'Amministratore Benvegnù che lo aveva preceduto per svariati anni- l'amministratore succedutogli non avrebbe potuto comprenderne l'ipotizzata illegittimità. Non sarebbe condivisibile la tesi del primo giudice per cui l'interscambio si sarebbe dovuto immediatamente sospendere, poiché stabilito con la delibera comunale n. 2/2012 del 10.1.2012, dovendo la medesima valere solo per i versamenti successivi al 31.5.2012 (chiusura dell'esercizio), tant'è che l'appellante avrebbe, conseguentemente, interrotto l'interscambio a partire dal successivo mese di giugno.

Il Collegio ritiene di condividere, in proposito, le considerazioni fatte dal primo giudice, che ha ravvisato un colpevole ritardo ed una grave negligenza, nelle attività svolte dal Da Pos.

Questi, si ricorda, è stato nominato Amministratore di "entrambe" le società partecipate N.I.S. ed S.B., dalla data del 30.1.2012, ovvero dopo che il Consiglio comunale aveva adottato, in data 10.1.2012, la delibera n. 2 (con la quale, si ripete -preso atto delle perdite di NIS emergenti dal bilancio chiuso al 31.5.2011- dava indirizzo alla società NIS "di predisporre un piano di rientro del debito di euro 299.384,00" in favore di SB prevedendo un termine "al massimo entro la fine dell'esercizio in corso (31.5.2012)", stabiliva di procedere alla dismissione delle quote societarie di N.I.S., e dava indirizzo all'Amministratore Unico di "non

attivare, nel frattempo, interventi e/o rapporti contrattuali di servizio e/o di lavoro di durata superiore all'Esercizio").

Il nuovo amministratore, infatti, già dal momento della nomina, avrebbe potuto e dovuto prendere conoscenza dei documenti contabili di entrambe le società, meglio illustrati dalle osservazioni del collegio sindacale di N.I.S., di cui si è detto, rendendosi conto del grave *deficit* di cui si discute e delle cause di esso.

Come ha correttamente rilevato la Procura generale, il Da Pos si sarebbe dovuto attivare sin dalla sua nomina, in data 30.1.2012, in quanto il contratto di amministrazione produce effetti rappresentativi e gestori sin dal momento della sua conclusione, avendo l'iscrizione nel registro delle imprese effetti meramente dichiarativi nei confronti dei terzi (Cass. ord. n. 30542/2018).

Ciò gli avrebbe imposto di attuare la deliberazione consiliare n. 2/2012 (con il previsto rientro della NIS dal debito), evitando, da subito, gli altri finanziamenti, invece consentiti, a carico della SB, fino al giugno 2012.

È condivisibile l'osservazione dell'Organo requirente per cui *"Era infatti evidente che l'intenzione del Consiglio fosse quella di porre fine a quelle operazioni che avevano ingenerato il pesante debito riscontrato. Non avrebbe avuto senso rinviare tale interruzione al termine dell'esercizio, poiché ciò avrebbe ingenerato altro debito di difficile, se non impossibile, restituzione, e avrebbe ridotto le possibilità di vendere la partecipazione, come deliberato con il medesimo provvedimento. Né tale postergazione poteva essere legittimata dalla disposizione di "non attivare (...) interventi e/o rapporti contrattuali di servizio*

e/o di lavoro di durata superiore all'Esercizio", poiché, come ha rilevato il primo giudice, i finanziamenti corrisposti dalla SB erano privi di termine."

Peraltro, le convocazioni assembleari ai sensi degli artt. 2482 bis e 2482 ter, debbono essere fatte, per espressa previsione di legge, dall'amministratore *"senza indugio"*.

- Secondo il Benvegnù non gli si potrebbe imputare di non aver ottemperato alla citata deliberazione n. 2/2012 del consiglio comunale, in quanto al momento della sua notificazione alla N.I.S. (20 gennaio 2012), era scaduto dalla carica (in N.I.S.) ed era *"dimissionario da entrambe le società (...) proiettato alla mera ordinaria amministrazione"*. In ogni caso dalla detta data fino al subentro del nuovo amministratore (30 gennaio 2012) non avrebbe più fatto ricorso all'interscambio.

Per il Benvegnù il Comune, comunque, avrebbe avuto conoscenza dell'interscambio (dal bilancio della S.B., chiuso al 31.12.2010, approvato, senza rilievi, il 30.4.2011), essendo *"ben noto al Comune non solo che l'interscambio era iniziato da subito, con l'avvio della newco S.B. (il 04.06.2010), ma anche che il Comune aveva piena consapevolezza del suo effetto sui bilanci della società, già dalla fine di aprile 2011"*, condividendolo, anche per il carattere *in house* non solo della S.B., ma anche della N.I.S., *longa manus* dell'ente locale, per cui il Comune *"risultava quindi l'erogatore e il beneficiario, ovvero l'interlocutore unico dello scambio"*.

Il Benvegnù non avrebbe agito in conflitto di interessi, perché amministratore di due società, che avevano entrambe il Comune come unico socio, e per il disegno unitario da perseguire (risanare N.I.S. per

poi metterla sul mercato, gestire *in house* gli impianti sportivi, evitando altri trasferimenti di risorse comunali).

Il Collegio, con le precisazioni che si diranno in merito alla conoscenza/conoscibilità dell'interscambio in capo ad altri soggetti dell'amministrazione comunale non evocati in giudizio, osserva che i profili di censura non possono essere accolti.

Trova condivisione l'affermazione del primo giudice in merito all'incontestato ruolo del Benvegnù quale ideatore ed esecutore del cd. interscambio, non smentito neanche dal difensore nel corso dell'odierna udienza, considerata l'assenza di interlocutori disposti ad apportare sostegno finanziario, nella consapevolezza *"delle marginalità negative dell'attività caratteristica della società e della sostanziale illiquidità della Nuovi Impianti Sportivi ante scissione e, a maggior ragione, post scissione"*, almeno nel breve periodo, nell'ottica futura di rilancio dell'area, circostanze ben descritte dal giudice veneto.

Non si può non rilevare che la posizione di amministratore di entrambe le società finiva per evidenziare il conflitto di interessi (allo stesso tempo amministratore del *"mutuante"* e amministratore del *"mutuatario"*, in un mutuo, reciproco, privo di tetto massimo di spesa, privo di un termine di restituzione, e privo, in buona sostanza, di ogni regolamentazione-deliberato solo da una delle due società, la S.B., ma non anche dalla società N.I.S.): ove, per dirla con le parole della Procura generale *"il (transitorio e apparente) vantaggio assicurato alla N.I.S. non poteva che*

trovare corrispondenza in un effetto negativo per la S.B., di cui egli era parimenti l'amministratore."

L'atteggiamento reticente, smentito dal difensore del Benvegnù nel corso dell'odierna udienza, risulta dai documenti in atti, che attestano il mancato riscontro a plurime richieste, in merito alla gestione societaria, dell'ufficio comunale preposto al controllo sulle società (contenuti nel doc. 3, della PR, in particolare la nota a firma dott.ssa Florida del 15.7.2011, che riferisce della "impossibilità" di controllo sulla società N.I.S. a causa del mancato invio delle informazioni richieste, nel tempo, all'Amministratore di N.I.S.).

Trova dunque accoglimento la tesi della Procura generale per cui "considerate queste circostanze, non assume certo rilievo significativo il fatto che nei pochi giorni trascorsi dalla ricezione della deliberazione n. 2/2012 al subentro del nuovo amministratore egli non abbia dato corso a nuove operazioni di finanziamento."

12. Con riferimento all'elemento soggettivo, l'appellante Martire (motivo n. 3), ha rilevato l'erroneità della sentenza per la mancata dimostrazione ad opera della Procura contabile della sua volontà dell'evento dannoso, poiché, a suo avviso, il dolo dovrebbe ricomprendere la volontà di detto evento (e non solo della condotta illecita), come confermato dall'art. 21, comma 1, del d.l. 16.7.2020, n. 76, convertito dalla legge 11.9.2020, n. 120 – da considerare norma interpretativa e dunque con valore retroattivo (la medesima prospettazione, in tema di elemento soggettivo, si rinviene

nell'appello del Benvegnù, che si richiama a precedenti orientamenti di questa Corte e nega, comunque, anche qualsiasi colpa grave, e nell'appello Prade) – e quindi la decisione di primo grado sarebbe da riformare per non avere constatato l'assenza, in capo alla sua persona, della rappresentazione e della accettazione del rischio del verificarsi, con il proprio comportamento, del danno erariale.

Per l'appellante l'operazione di interscambio finanziario (il cui verbale mai fu impugnato da alcuno) costituirebbe una mera esplicazione dell'indirizzo in precedenza formulato dal Consiglio comunale (con la deliberazione n. 15 del 22 marzo 2010, relativa alla scissione di N.I.S. e alla costituzione della SB), così da non richiedere ulteriori previ atti di indirizzo dell'Organo consiliare ex art. 42 del T.U.E.L. Inoltre, l'interscambio, se valutato *ex ante* al momento della assunzione della delibera societaria (5 giugno 2010), avrebbe dovuto essere solo temporaneo e transitorio, per permettere alle due società di disporre di liquidità senza ricorrere al credito bancario, non potendosi, a quell'epoca, prevedere che divenisse poi un flusso finanziario continuativo e stabile dalla S.B. verso la N.I.S., né gli ulteriori eventi, tra cui la liquidazione e il fallimento di N.I.S., solo *ex post* verificatisi. Anzi *“l'interscambio finanziario era preordinato a garantire il piano degli investimenti individuato dall'Amministratore Unico nel documento, al fine di procedere poi all'utile collocamento sul mercato delle partecipazioni della NIS s.r.l.”*

La sentenza gravata non avrebbe valutato che fu proprio lei, quale assessore, a proporre l'adozione della deliberazione n. 2 del 10 gennaio 2012 per ripianare l'esposizione debitoria di N.I.S. (il consiglio comunale ivi acconsentì per il rientro della N.I.S. dal debito contratto con la S.B., all'epoca di euro 299.384,00, e la dismissione delle quote societarie di NIS).

Anche l'appellante Prade (motivo n. 6), compartecipe della delibera, contesta in analoghi termini l'elemento soggettivo dell'illecito, addebitatogli dal primo giudice a titolo di dolo, ma in assenza di prove di una condotta dolosa.

Per l'appellante l'area del Nevegal, già prima del suo insediamento, sarebbe stata oggetto di interventi di valorizzazione da parte del Comune di Belluno, con erogazione di ingenti risorse finanziarie alla NIS, per cui non vi sarebbe alcuna consapevolezza della illiceità della condotta né delle future conseguenze pregiudizievoli, ipotizzando una deroga al richiamato d.l. n. 78/2010.

Di rilievo invece il patrimonio netto positivo di NIS in data 29 febbraio 2012 e gli investimenti al fine di *"destagionalizzare l'offerta turistica"*, con i primi risultati significativi, non potendosi valutare, *ex post*, l'annullamento derivante dalla liquidazione e dal successivo fallimento. Egli avrebbe comunque agito nell'interesse della collettività amministrata, così da escludere il dolo e la colpa grave.

Il Collegio ritiene che le superiori argomentazioni non siano accoglibili, per la correttezza, sostanziale, della sentenza gravata, come chiarito dalla Procura generale, anche nel corso dell'odierna udienza, che ha richiamato la figura del dolo, non solo diretto, ma anche eventuale, oltretutto la colpa grave già riscontrata in capo ad uno degli appellanti in prime cure.

Il Collegio, in dettaglio, condivide l'affermazione del primo giudice relativa all'inapplicabilità al caso di specie del sopravvenuto art. 21 del d.l. n. 76/2020, in tema di necessità di prova dell'intenzionalità dell'evento dannoso, considerato l'orientamento consolidato anche nella più recente giurisprudenza per cui "...l'introduzione di una più restrittiva concezione del dolo, mediante l'inserimento, a opera dell'art. 21 d.l. n. 76/2020 e s.m.i., nell'articolo 1, c. 1 della legge n.20/1994, dell'alinea "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso", deve intendersi riferito ai soli fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto (ex plurimis Corte dei conti, 71 Sez. III, n. 490/2021; Sez. II, n. 95/2021; Sez. II, n. 305/2022).

Questa Sezione ha più volte avuto modo di precisare che la norma ha carattere sostanziale, in quanto incide su uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'illecito erariale e, dunque, non può spiegare effetti su vicende verificatesi prima della sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 11 disp. prel. c.c. (in tal senso espressamente Sez. II app., nn. 305/2022, 95/2021, 30/2022, 95/2021, 305/2022; Sez. III, n. 490/2021).

Infatti, “sebbene il tenore letterale della disposizione sembri conferirle carattere processuale (in quanto si utilizzano termini come "prova" e "dimostrazione"), un'interpretazione logico- sistematica non può non considerare che il legislatore, in un contesto emergenziale e con finalità dichiaratamente semplificatorie, ha operato un innesto su una norma sostanziale (art. 1, comma 1, l. n. 20/1994), introducendo una nozione di dolo "erariale" a contenuto tipizzato” (Corte dei conti, Sez. II, n. 95/2021, n. 305/2022; Sez. I app., n. 222/2022, n. 149/2023, n. 172/2023, n. 186-2023). Ne consegue che la disposizione non vale a esimere da responsabilità..., non trovando applicazione rispetto agli illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore della modifica dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (in termini, Sez. I app. sentt. n. 234/2020, n. 263/2020, n. 317/2020), e ciò in disparte la considerazione che, quand'anche la si volesse concepire come norma processuale (pertanto soggetta al principio del *tempus regit actum* a carattere retroattivo), riferendosi alla formazione della prova del dolo medesimo, proprio in virtù di siffatto principio, la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il P.M., al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell'art. 194 c.g.c. (Corte dei conti, Sez. I, n. 317/2020, n. 222/2022, n. 149/2023, n. 172/2023, n. 186/2023; Sez. II, n. 95/2021, n. 305/2022)...” (Corte conti, II Sez. Giur. Centr. App., sent. n. 112/2025).

Il Collegio, inoltre, condivide la prospettazione della Procura generale, ribadita anche in udienza, per cui - anche in base all'art. 21 anzidetto (e dunque all'orientamento giurisprudenziale, ad esso conforme, richiamato dagli

appellanti)- nella fattispecie in esame l'elemento soggettivo può configurarsi quale dolo eventuale, ovvero quale semplice accettazione del rischio del verificarsi dell'evento dannoso (parla di azione compiuta "accettando la prospettiva di cagionare un danno all'erario", desumibile da una serie di "indicatori significativi Corte conti, Sez. giur. app. reg. Sicilia, sent. n. 62/2023,").

Detti "indicatori significativi" nel caso che ci occupa, con riferimento agli amministratori del Comune e al primo amministratore delle società partecipate - tutti in possesso di una specifica professionalità giuridica e/o economica - sono ben illustrati dalla sentenza di prime cure e, più in dettaglio, dalla Procura generale, le cui precisazioni sono condivisibili nella parte in cui hanno ravvisato:

Per il Sindaco Prade (avvocato) e l'Assessore Martire (ragioniere commercialista) la consapevolezza:

-che l'operazione di interscambio contrastava con gli indirizzi assunti nel tempo dal Consiglio comunale e con il divieto di soccorso finanziario, che era stata decisa con una mera deliberazione societaria di SB, in difetto di rappresentanza del socio unico, mentre invece non era stata mai deliberata dall'altra società N.I.S., a dimostrazione del fatto che era stata sin dall'inizio pensata come unilaterale;

- che detta operazione di mutuo reciproco, anche se fosse stata attuata nei termini inizialmente previsti (ovvero in senso reciproco tra le due società e solo in via eccezionale e transitoria), avrebbe comunque comportato uno sviamento delle risorse che ciascuna società avrebbe dovuto

destinare all'espletamento dei servizi di competenza, indirizzate invece al sostegno finanziario dell'altra società;

- che la N.I.S. presentava perdite da anni, con ripetute iniezioni di liquidità di provenienza pubblica, e che, pertanto, se avesse proseguito nel ricevere prestiti dalla società, articolazione del Comune, SB costituita, dopo la scissione, con la formula *in house*, avrebbe incontrato consistenti difficoltà nel restituirne l'importo, così esponendo la stessa mutuante al rischio di una carenza di liquidità.

Conseguentemente, la proposta e l'approvazione della deliberazione n. 2/2012 da parte degli appellanti, rappresentano, come evidenziato dalla Procura generale, un *post factum*, che non vale a smentire la responsabilità, anche sotto il profilo soggettivo, per le precedenti condotte degli appellanti, che conoscevano e hanno accettato il rischio che i finanziamenti derivanti dall'interscambio, in particolare quelli provenienti dalla società S.B. in favore della *bad company* N.I.S., non fossero mai restituiti da quest'ultima, con il conseguente pregiudizio al patrimonio della S.B. mutuante e, in ultimo anche al patrimonio del socio Comune di Belluno, di cui S.B. era articolazione in quanto società *in house*.

-Con riferimento all'amministratore Benvegnù (il cui *curriculum* denota specifica professionalità nella materia dell'amministrazione/controllo societario) le considerazioni espresse sono avvalorate dalla sua posizione, che gli ha consentito di conoscere meglio di altri la situazione

economico/finanziaria delle società e di prevedere le conseguenze dell'interscambio, che non possono essere contraddette dai non significativi rilievi (motivo n. 8) sollevati con riferimento all'autorizzazione all'interscambio richiesta (non al Consiglio comunale), ma alla assemblea (solamente di una) delle due società amministrate (in assenza della delega necessaria, mai verificata), o per l'assenza di contestazioni dell'organo di controllo (salvo quello che si dirà in prosieguo), e il miglioramento dei conti, in assenza di benefici personali.

-Per l'appellante Da Pos, il Collegio condivide l'addebito, in termini di colpa grave, delineato dal primo giudice, non potendo accogliere le contestazioni sollevate (motivo n. 3), per il poco tempo a lui utile per la consultazione dei dati contabili delle due società (soli tre mesi), per la piena collaborazione con l'amministrazione comunale, e la buona gestione delle società (pagamento degli stipendi dei dipendenti e delle fatture di pertinenza di ciascuna società; mentre i movimenti tra il 31 agosto 2012 e il 2 ottobre 2012 sarebbero avvenuti sotto l'egida del liquidatore della NIS, dott. Benini, necessitando di considerare gli importi in avere, avendo diminuito l'entità del credito di SB nei confronti di N.I.S.).

Durante il suo mandato avrebbe agito diligentemente, facendo quanto possibile per ridurre l'entità del credito, non potendo comunque prevedere né il fallimento né la conseguente svalutazione.

Salvo quanto si dirà in tema di quantificazione del danno, si è già detto degli elementi che conducono a configurare il termini di colpa grave la condotta dell'amministratore, subentrato al Benvegnù sin dal 30.1.2012, nella gestione delle due società, ben descritta in prime cure, avendo egli avuto un tempo sufficiente per rendersi conto delle condizioni economico/finanziarie delle due società e per desumerne il pregiudizio determinato dall'interscambio, voluto dal suo predecessore, ed anche per comprendere le azioni da intraprendere (il Consiglio comunale già dalla delibera n.2 dei primi giorni di gennaio aveva decretato di predisporre il piano di rientro dal debito di NIS), valutando, il primo giudice, quanto detto, in via equitativa, per la riduzione del danno ad esso addebitato.

- Per quanto riguarda, infine, il danno risarcibile, gli appellanti (motivi n. 6 Martire, nn. 7 e 8 Prade, n. 7 Benvegnù) ne negano la sussistenza, poiché l'interscambio non avrebbe determinato una perdita delle risorse pubbliche impiegate, in quanto *"strumento attraverso il quale si è inteso perseguire l'obiettivo di conservare la continuità della operatività degli impianti di risalita del Nevegal in una fase transitoria, in vista del collocamento sul mercato degli impianti stessi e della loro gestione attraverso la successiva alienazione della partecipazione pubblica nella società NIS s.r.l."*, consentendo a N.I.S. di realizzare investimenti nell'ottica del suo rilancio e di quello dell'area del Nevegal, con buoni dati di bilancio (riduzione delle perdite della N.I.S. rispetto ai bilanci precedenti, con miglioramenti anche dei bilanci consolidati).

Gli appellanti contestano la quantificazione del saldo creditorio in favore della SB, anche perché divergente rispetto agli importi indicati negli atti di costituzioni in mora. Si sostiene, in proposito, che *“nessuno dei bilanci esaminati riporta le voci debito/i verso tra la NIS s.r.l. e la SB s.r.l.”*, e che comunque il p.m. non avrebbe operato alcun riferimento alle perdite, all’azzeramento del capitale sociale della SB e alla ricapitalizzazione effettuata dal Comune; dunque, il richiamo a questi avvenimenti da parte del giudice avrebbe determinato una *“inammissibile modifica del danno”*. La Procura non avrebbe fornito adeguatamente la prova dell’importo del credito, desumibile solo dai registri contabili della società, necessitando, invece, una *due diligence* della contabilità per pervenire alla certificazione del credito.

Considerando il bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica, le operazioni di debito e credito intervenute tra le due società, aventi il medesimo socio unico per l’intero capitale sociale, si annullerebbero a vicenda, e comunque non avrebbero inciso sull’autonomo patrimonio del Comune, con insussistenza di qualsivoglia danno.

L’appellante Benvegnù (motivo n. 11), in quanto cessato dalla carica all’inizio del 2012 (30/01/2012), contesta l’addebito di *“operazioni di interscambio registrate nel bilancio di SB chiuso al 31/12/2012, nel tempo in cui era cessato dalla carica”*.

Per l'appellante Prade (motivi nn. 9 e 12), la riforma della sentenza dovrebbe coinvolgere anche l'addebito degli interessi legali "*dalla data della sentenza all'effettivo soddisfo*" e delle spese del giudizio, da cancellare o ridurre. L'appellante Da Pos (motivo n. 5) censura la mancata compensazione di queste ultime.

La Procura generale ha contestato ciascuno dei profili indicati, ritenendo corretta la sentenza gravata in ogni aspetto.

Il Collegio rileva che le doglianze prospettate in merito alla quantificazione del danno erariale e al loro integrale addebito in capo agli appellanti possano trovare accoglimento, come anticipato, nei termini che seguono.

Nessun dubbio sulla corretta quantificazione ad opera del primo giudice dell'importo complessivo del danno, pari all'importo del credito vantato dalla società SB, nei confronti della società NIS, conseguente all'interscambio, per un totale di euro 405.324,09.

Sono plurime le fonti utilizzate per la detta quantificazione (tra le altre, bilanci delle società, note integrative, mastri di contabilità, relazioni del Comune e del liquidatore di NIS), che la sentenza di primo grado ha ben descritto ed esaminato, senza necessità dell'invocata *due diligence*.

Non può accogliersi la richiesta del Benvegnù di riduzione dell'importo a suo carico per poste successive alla cessazione dalla carica, poiché, come ha rilevato la Procura generale, al tempo di tale cessazione il credito

della SB era superiore (euro 433.595,55) all'importo oggetto di condanna in solido (euro 405.324,09).

Neanche è condivisibile l'affermazione dell'appellante Martire, avendo l'organo requirente illustrato la liquidazione di S.B., la successiva ricapitalizzazione ed il successivo esborso del Comune di euro 670.000,00 (riconoscimento di debito fuori bilancio, descritto a pag. 4 e ss. dell'atto di citazione).

Né possono rilevare gli effetti benefici che l'interscambio avrebbe prodotto, considerato, in ultimo, la liquidazione di N.I.S. e la dichiarazione del suo fallimento, la conseguente inesigibilità del credito di SB, la sua liquidazione e la consistente ricapitalizzazione da parte del Comune.

Né rileva nella quantificazione l'appartenenza delle società al medesimo gruppo, trattandosi di società con reciproca autonomia patrimoniale (NIS non era società *in house*, come invece SB, come emerge dallo statuto, ed in sentenza di primo grado).

Devono invece trovare accoglimento le tesi degli appellanti laddove addebitano detto danno alla già citata "*responsabilità diffusa*", di cui si chiariscono ora i caratteri per semplicità espositiva.

Non può infatti non rilevarsi che alla causazione del danno abbiano influito anche le condotte, omissive, di soggetti non evocati in giudizio, con particolare riferimento agli organi di controllo (non risultano avvertimenti o censure, tempestive, da parte del Collegio dei revisori dei

conti del Comune, e neanche degli organi di vertice burocratico dell'Ente: il direttore generale risulta destinatario di una nota del dirigente del Settore economico finanziario (dr.ssa Florida, in data 15.7.2011), ma non risulta vi abbia dato alcun riscontro). Non risultano, altresì, i verbali del Collegio sindacale della società S.B., il quale, dalla nota prot. n. 34253/2012 della dott.ssa Florida, non risulta mai esser stato nominato, senza rilievi da parte degli organi di indirizzo politico e di amministrazione del Comune di Belluno.

Ciò non senza considerare anche, nel complesso, l'ottica di rivitalizzazione di un settore turistico di particolare interesse per le Dolomiti bellunesi e per l'economia italiana.

Le circostanze anzidette inducono quindi il Collegio a rilevarne gli effetti sulla quantificazione della quota di danno addebitabile agli odierni appellanti, che deve essere ridotta rispetto a quella indicata nella sentenza di primo grado (euro 405.324,09) dell'importo del 20% (euro 324.259,27), importo, quest'ultimo, da addebitare agli appellanti nei medesimi termini indicati dalla sentenza gravata (addebito a titolo di dolo in solido tra loro per l'intero per gli appellanti Benvegnù Pio Paolo, Prade Antonio e Martire Tiziana; in via sussidiaria a titolo di colpa grave nel limite del 10% per Da Pos Patrick), anche con riferimento alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali, e spese di giudizio, ivi indicati.

All'accoglimento parziale degli appelli, nei termini indicati, consegue l'assorbimento di tutte le altre censure prospettate dagli appellanti (mancata determinazione delle rispettive quote di responsabilità, ex art. 1, comma 1-*quater*, della legge n. 20/1994 e dei vantaggi conseguiti dalla Amministrazione ex art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20/1994; interessi e spese addebitati in sentenza), considerata la carenza di interesse dell'appellante Martire (motivo n. 9) sull'intervento in giudizio del Comune di Belluno, ammesso dal primo giudice ai sensi dell'art. 85 in quanto titolare del diritto al risarcimento del danno.

13. Conclusivamente, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, gli appelli devono essere parzialmente accolti, nei termini e limiti di cui in motivazione, con parziale riforma della sentenza di prime cure nella parte relativa alla misura danno che deve essere ridotta del 20%, come meglio indicato in motivazione, ferma per il resto.

Le spese legali del grado sono compensate, ai sensi dell'art. 31, terzo comma, del c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando sugli appelli presentati da **PRADE Antonio, MARTIRE Tiziana, BENVEGNÙ Pio Paolo e DA POS Patrick** nel giudizio iscritto al n. 60910 del registro di segreteria,

- dichiara la contumacia del Comune di Belluno, ai sensi dell'art. 93 del c.g.c.;

- dispone la riunione degli appelli, ai sensi dell'art. 184, co. 1, del c.g.c.;

-accoglie parzialmente gli appelli, nei termini e limiti di cui in motivazione, con parziale riforma della sentenza di prime cure nella parte relativa alla misura danno, che deve essere ridotta del 20%, come meglio indicato in motivazione, ferma per il resto.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito delle Camere di consiglio dell'8 maggio e del 4 luglio 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

f.to Massimo LASALVIA

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 04/09/2025

IL DIRIGENTE

f.to Massimo BIAGI