

Chiudere le partecipate in rosso



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI

IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua Presidente
dott. Giuseppe Zola Consigliere
dott. Gianluca Braghò Primo Referendario
dott. Massimo Valero Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis Referendario
dott. Donato Centrone Referendario
dott. Francesco Sucameli Referendario
dott. Cristiano Baldi Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti Referendario

nell' adunanza pubblica del 21 maggio 2013

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti,
approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e
successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei
conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il
regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo
della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle
Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre

2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Udito il relatore, referendario dott. Cristiano Baldi.

Premesso che

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2011 redatto a cura dell'organo di revisione del Comune di Valbondione (BG) è emersa la presenza di una società, la SVILUPPO TURISTICO LIZZOLA S.P.A., con patrimonio netto negativo per € 730.520,00 e perdita di esercizio per € 10.217,000.

Con due distinte note istruttorie (Prot. n. 0001499-14/02/2013-SC_LOM-T87-P e Prot. n. 0002874-19/03/2013-SC_LOM-T87-P) il Magistrato istruttore chiedeva delucidazioni in ordine alla situazione societaria ed alle sue prospettive future.

L'Organo di revisione del Comune di Valbondione, con nota del 28 febbraio 2013, precisava quanto segue:

“La società nel corso dell'anno 2012 ha intrapreso due passaggi strategici:

1) primo fra tutti la capitalizzazione; l'operazione iniziata nel giugno del 2010 si è conclusa definitivamente solo il 22 maggio 2012 presso lo studio del Notaio Santus di Bergamo.

Oggetto della capitalizzazione è un apporto di capitale di € 4.019.858,06 che ha consentito alla società di rafforzare il capitale sociale, passato da € 750.000,00 a € 2.200.000,00, di azzerare completamente le perdite e di incrementare la quota di riserve per € 893.780,00.

Il Comune di Valbondione, in qualità di socio, ha conferito esclusivamente beni in natura (terreni demanio sciabile) per circa € 1.651.000,00; invece il socio di maggioranza ha conferito, ad incremento del patrimonio netto, l'importo di €

2.368.500,37, rappresentato precedentemente in bilancio come debito /soci.

Tale operazione di ricapitalizzazione ha contribuito a patrimonializzare fortemente la società al fine di consentire alla stessa di poter accedere a finanziamenti con istituti di credito in maniere più agevole, migliorando in maniera sensibile il rating aziendale;

2) il secondo passo fondamentale intrapreso dalla società è il progetto per la realizzazione di una centrale a biomassa, già autorizzata da parte degli enti competenti nel corso dell'anno 2012.

Nei primi giorni del corrente anno è stata iscritta definitivamente nel registro GSE (Gestione Servizi Energetici), passaggio fondamentale per l'inizio dei lavori. Questo progetto, così come relazionato dagli amministratori della società, consentirà già a partire dall'anno prossimo di chiudere l'esercizio contabile con un'utile.

Il progetto è già stato inoltre presentato, per essere finanziato, alla società "San Paolo Leasint spa" che si è resa disponibile a concedere il finanziamento per la realizzazione dell'opera".

Con successiva nota del precisava quanto segue:

"La Società Sviluppo Turistico Lizzola S.p.a. ha sempre svolto come attività principale la gestione di impianti sciistici di risalita. Solo negli ultimi anni ha ritenuto opportuno diversificare la propria azione affiancando alle operazioni core altri business che permetteranno una riduzione del rischio intrinseco aziendale. La gestione di impianti di risalita, e compresori sciistici in genere, implica infatti una forte dipendenza dagli eventi climatici che per propria natura sono incontrollabili.

Partendo da questa considerazione la mission dell'azienda è stata ampliata prevedendo di affiancare alla gestione degli impianti di risalita l'entrata dell'azienda nel mercato dell'energia. Questa operazione ridurrà la volatilità degli utili d'esercizio permettendo una più facile pianificazione degli investimenti nelle attività core dell'azienda.

L'operatività di tale strategia si è concretizzata già nel mese di giugno dell'anno 2012, quando ha preso il via la progettazione di un impianto di cogenerazione a biomassa: in esso è prevista l'istallazione di una turbina di 999 kw e di una caldaia da 5 Megawatt termici. L'impianto, con la produzione a regime, produrrà annualmente energia elettrica per un valore di 2.000.000,00 di Euro ed energia termica, venduta mediante una rete di teleriscaldamento, per altri 700.000,00 Euro di ricavi, portando ad un valore della produzione di circa 2.800.000,00 all'anno. A fronte di questi ricavi sono stimati costi di gestione annui per un totale di 1.100.000,00:

Costi di Manutenzione Ordinaria € 45.000,00

Costo del Personale € 100.000,00

Costo Energia Elettrica € 165.000,00

Costo Acquisto Biomassa € 726.000,00

Costo di Assicurazioni € 15.000,00

Costi Amministrazione € 20.000,00

Varie € 30.000,00

L'investimento Complessivo ammonta a € 7.500.000,00.

L'investimento di € 7.500.000,00 ha un pay back di 5 anni, risultante dall'utile operativo che ammonta a circa € 1.700.000,00 l'anno. Va considerato inoltre che la rata del leasing ammonterà ad € 750.000,00 ottenendo così un flusso di cassa positivo di € 950.000,00. In ultima istanza tale importo viene dedotto delle imposte pari a € 329.000,00, ottenendo così un risultato di utile netto di € 621.000,00.

In termini operativi la società ad oggi ha già avuto l'autorizzazione alla costruzione dell'impianto attraverso la P.A.S. (Procedura Autorizzativa Semplificata) rilasciata in data 30.11.2012 con determina n. 217. In data 03.01.2013 la società è stata inserita nel registro GSE (Gestore Servizi Energetici) che, oltre ad autorizzare in modo completo la vendita di energia, consentirà all'impianto di poter usufruire degli incentivi per la produzione di energia con fonti rinnovabili. La società in oggetto sta già attivando le procedure per la realizzazione dell'impianto che avrà inizio

nel mese di aprile, ossia non appena le condizioni meteorologiche consentiranno l'operatività. L'ultimazione dei lavori e la messa in funzione dell'impianto avverrà entro e non oltre il 31.12.2013.

Nel frattempo la società ha chiesto e ottenuto l'autorizzazione della banca Intesa San Paolo a procedere con un finanziamento a mezzo "leasing in costruendo" per finanziare l'investimento al 100%.

La società si è mossa anche per l'ampliamento della propria attività in senso stretto. La stessa, infatti, partecipa al capitale sociale di Berghem Ski S.r.l. insieme alle amministrazioni comunali di Valbondione, Colere, Vilminore e Gromo e con le società impiantiste coinvolte. Tale società porta avanti il progetto del comprensorio Sciistico Valseriana-Valdiscalve.

Attualmente il progetto è sul tavolo delle segreterie tecniche di Regione Lombardia che stanno valutando la procedura di V.A.S. (Valutazione Ambientale Strategica). Questa fase si concluderà a giugno 2013, rendendo il progetto definitivamente approvato e autorizzato.

Infine, si presenta di seguito un aggiornamento della situazione contabile al 31.12.2012. Dall'analisi del bilancio provvisorio si evince che la perdita a tale data ammonta a € 353.461,39. Vanno sottolineate però una serie di considerazioni molto importanti:

1) Tipologia di attività: la società svolge la funzione di gestore di impianti di risalita, attività stagionale e che trova una parte preponderante di business nel periodo invernale. Quest'anno l'erogazione del servizio invernale è iniziata il 26 dicembre 2012 a causa delle condizioni metereologiche che hanno consentito di poter azionare i generatori di neve solo ad inizio dicembre. L'erogazione del servizio si protrarrà fino a metà aprile. Queste considerazioni vengono fornite al fine di poter interpretare il dato di perdita sopra esposto. I ricavi verranno rilevati solo a partire dalla data di apertura della stazione sopraesposta e l'importo preponderante verrà contabilizzato

nei primi mesi del 2013. A tali motivazioni è dovuta infatti la metodologia di redazione del bilancio della società in oggetto, il quale, seguendo la stagionalità dell'attività svolta, si apre il 01.07 di ogni anno e si chiude il 30.06 del successivo.

2) Lavori Estivi: nel bilancio dovrà essere inserita nella voce dei ricavi la capitalizzazione di lavori fatti in economia dal personale della società. Questa operazione viene fatta di norma alla chiusura del bilancio al 30.06.2013. Ad oggi la capitalizzazione ammonta a circa 150.000,00 €.

La prospettiva per il bilancio al 30.06.2013 sarà di ridurre il più possibile la perdita rilevata al 31.12.2012 e in tal senso preme sottolineare che i dati aggiornati al 28.02 rilevano un valore della produzione pari a circa € 415.000,00. La strategia aziendale pianifica inoltre di portare la società a chiudere il bilancio in positivo entro i prossimi due anni, mediante l'operazione di diversificazione del rischio esposta sopra (centrale a biomassa) e alla realizzazione del comprensorio Sciistico".

In base all'esame della documentazione trasmessa dal revisore del Comune, il Magistrato istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza.

All'adunanza della Sezione del 21 maggio 2013 sono intervenuti, quali rappresentanti del Comune il Consigliere comunale Conti Claudio ed il Segretario generale Bergamelli Francesco, i quali hanno illustrato compiutamente il contenuto della memoria acquisita agli atti istruttori.

Considerato in diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della

Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica”, svolgono verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell’art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all’adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati. L’art 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l’art. 148-bis, significativamente intitolato “Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali”, il quale prevede che “Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell’articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che “i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all’ente”.

In base all’art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza “di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di

spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno”, gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, “i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio”, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, “è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l’art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l’art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all’equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti.

Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l’autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale – finanziaria e alla tutela dell’unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti, infatti, è attribuito il vaglio sull’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni

pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

*** **

La società per azioni SVILUPPO TURISTICO LIZZOLA S.P.A., costituita nel 1960 ed iscritta nel registro delle imprese nel

1996, ha come fondamentale oggetto da statuto la valorizzazione e lo sfruttamento delle risorse turistiche sportive della zona di Lizzola e località limitrofe mediante la costruzione e gestione di impianti di sciovie, seggiovie, campi sportivi, ed altri impianti in genere; l'esercizio dei servizi e diritti connessi alla gestione degli impianti di risalita; la gestione di esercizi commerciali, quali ristoranti, bar ed alberghi e dei relativi servizi tecnici, amministrativi, commerciali e finanziari.

Il capitale sociale, attualmente pari ad € 2.200,000, è suddiviso tra la Mountain Security s.r.l. (per una quota azionaria di € 1.296.240, pari al 58,92% del capitale) ed il comune di Valbondione (per una quota azionaria di € 903.760, pari al 41,08% del capitale).

I bilanci (e le allegare note integrative) della "Sviluppo Turistico Lizzola" S.p.A. certificano perdite d'esercizio in tutto l'arco quinquennale 2007-2011.

A fronte di un capitale sociale (all'epoca) di euro 750.000, esse si quantificano in € 125.020,00 per l'anno 2007, € 280.909,00 per il 2008, € 465.644,00 per il 2009, € 586.639,00 per il 2010, € 10.217,00 per il 2011.

Nel periodo indicato, le perdite complessivamente maturate ammontano ad € 1.480.521,00, hanno determinato un progressivo impoverimento del patrimonio netto (nel 2011 negativo per € 730.520,00) ed hanno interamente azzerato il capitale sociale.

Tali perdite proseguivano a prodursi anche nel 2012: al giugno 2012 il bilancio certifica una perdita di esercizio pari ad € 275.326,00.

A fronte di tale situazione ampiamente deficitaria, con atto 22.05.2012 n.41640/18972 rep. notaio Santus veniva deliberato di ricostituire, in via inscindibile, il capitale sociale a pagamento fino all'ammontare di euro 2.200.000,00 mediante emissione di n. 2.200.000 nuove azioni ordinarie, ciascuna del valore nominale di euro 1,00 con un sovrapprezzo del complessivo totale ammontare di euro 1.819.858,06, suddiviso in egual misura tra tutte le nuove azioni ordinarie,

sovrapprezzo destinato per euro 926.077,89 a ripianamento delle residue perdite al 31 gennaio 2012 e per il residuo importo di euro 893.780,17 a riserva sovrapprezzo azioni.

Il comune di Valbondione partecipava con il conferimento di beni in natura ("terreni demanio sciabile") per circa € 1.651.000,00; invece, il socio di maggioranza ha conferito, ad incremento del patrimonio netto, l'importo di € 2.368.500,37, rappresentato precedentemente in bilancio come debito /soci.

Dunque, oltre all'aumento del capitale si procedeva ad un aumento delle riserve per € 1.819.858,06.

Tale ricapitalizzazione, oltre lo stretto necessario alla copertura delle perdite ed alla ricostituzione del capitale sociale, non appare conforme al quadro normativo in essere ed alle ripetute indicazioni offerte dalla Sezione controllo per la Lombardia.

Lasciando per ora in disparte ogni valutazione in ordine all'art. 3 comma 27 della legge 24 dicembre 2007, n.244, e dunque in ordine alla conformità della partecipazione ai fini istituzionali dell'ente locale, è opportuno qui richiamare ed esaminare la normativa (articolo 14, comma 32, del D.L. 31 maggio 2010, n.78) che fissa i limiti quantitativi alle partecipazioni societarie per i comuni – come Valbondione (ab. 1097) – con popolazione inferiore a 30.000 abitanti.

Com'è noto, in seguito all'avvento del citato art. 14 comma 32 il legislatore ha adottato un atteggiamento maggiormente restrittivo circa il mantenimento di partecipazioni azionarie da parte degli enti locali.

Mentre con l'art. 3 comma 27 della legge 24 dicembre 2007, n.244, era stato posto in capo agli enti l'obbligo di valutare la conformità delle partecipazioni possedute ai propri scopi istituzionali (precetto di carattere permanente, insito nel principio di legalità dell'azione amministrativa e tuttora esistente), restrizioni più rigorose alla capacità negoziale di Comuni e Province sono state introdotte dal D.L. 31 maggio 2010, n.78.

L'art. 14, comma 32, statuisce, fra l'altro, che i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire

società; entro il 31 dicembre 2012 (attualmente prorogato al 30.09.2013 dall'art. 29 comma 11 bis del d.l. n. 216/2011, convertito con legge n. 14/2012), tali enti mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni (Cfr. SRC Lombardia deliberazione n.124/2011/PAR).

Al principio generale deroga il regime delle c.d. esclusioni, in ragione del principio di mantenimento delle partecipazioni in equilibrio finanziario e del principio della partecipazione associata, paritaria o proporzionale, criteri distintamente previsti da altri periodi dell'art. 14 comma 32 a tenore del quale: "Le disposizioni di cui al secondo periodo non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite:

- a) abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi;
- b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio;
- c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.

La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti".

Come analiticamente precisato dalla Sezione con la deliberazione n. 66 del 27/02/2013 PAR, "il legislatore ha presidiato il principio del mantenimento delle partecipazioni societarie in equilibrio finanziario, con stringenti limiti legali e con condizioni cumulative, riferite a diverse annualità, a carattere fisso per i bilanci in utile (2009, 2010 e 2011), con termini mobili per l'assenza di perdite (i precedenti esercizi), la cui praticabilità è rimessa ad attente valutazioni in fatto a cura dell'amministrazione comunale interessata, essendo sufficiente la carenza di uno

solo dei requisiti per far venir meno il regime delle esclusioni e far rivivere l'obbligo di dismissione".

Dunque, quando il comune di Valbondione ha partecipato all'operazione di aumento del capitale nel maggio 2012, in realtà l'ente era tenuto a liquidare la società o, in alternativa, alienare la propria partecipazione.

Tale obbligo, inoltre, era ed è da considerarsi attuale: il termine al 30.09.2013 non è un termine iniziale (cioè a partire dal quale l'ente è tenuto ad attivarsi) ma un termine, fatte salve difficoltà operative, chiaramente finale.

Ciò significa che ai sensi del richiamato comma 32 un comune che non si trova nelle condizioni di eccezione deve attivarsi immediatamente per la dismissione della partecipazione ormai vietata: il mancato rispetto del termine perentorio potrà derivare solo da difficoltà operative (ad esempio, aste andate deserte) o dai tempi tecnici della procedura.

Per il comune di Valbondione, viste le continue perdite, l'obbligo di dismissione era chiaramente operante e lo è oggi a maggior ragione dopo l'operazione di ricapitalizzazione (si sono infatti verificate le ipotesi A e B del citato comma 32).

La ricapitalizzazione del maggio 2012, pertanto, non avrebbe dovuto essere compiuta ad opera del comune.

Quanto esposto, peraltro, era assolutamente e perfettamente noto al comune di Valbondione.

Infatti, con due distinti precedenti, la Sezione si era già occupata del tema.

Una prima pronuncia (deliberazione n. 1081/PAR/2010) veniva resa proprio in seguito ad un'istanza di parere formulata dal comune di Valbondione in ordine alla possibilità di ricapitalizzare la società "Sviluppo Turistico Lizzola" s.p.a..

Con tale deliberazione la Sezione aveva espresso, in modo chiaro, un orientamento negativo all'operazione ipotizzata (e poi realizzata) dal comune di Valbondione.

Parimenti, analoghe conclusioni erano state evidenziate nella delibera n. 263/2011/PRSE la quale, peraltro, sollevava dubbi anche in riferimento all'articolo 3 comma 27 della legge 24

dicembre 2007, n.244, invitando l'amministrazione comunale ad esplicitare le ragioni del mantenimento della partecipazione societaria intestata al Comune, in particolare sotto il profilo della stretta inerenza rispetto ai fini istituzionali dell'ente locale.

Lo stesso comune, in un prospetto ("Relazione al bilancio 2011 - 2012") trasmesso alla Sezione in occasione dell'attuale istruttoria, comunicava quanto segue:

"L'Amministrazione Comunale conferma la propria partecipazione nel capitale sociale pur riscontrando diverse difficoltà amministrative dovute alla continua evoluzione normativa che tende a limitare interventi pubblici su società partecipate...L'Amministrazione, su proposta del Tribunale di Bergamo, ha incaricato nel giugno del 2010 l'agronomo Dott. Federico Blumer per la redazione della perizia dei terreni oggetto di conferimento. La stessa ha espresso valori per un totale di 1.650.000,00. Questo importante ed essenziale passaggio permetterà in futuro alla società, soprattutto in funzione all'imminente collegamento con le altre stazioni sciistiche, di presentarsi ai nastri di partenza con una stazione rinnovata e con i propri conti in regola.

Il 29 giugno 2010, con delibera n. 10, il Consiglio Comunale decide di deliberare in merito alla capitalizzazione attraverso il conferimento di parte dei terreni oggetto di perizia. Il 16 novembre 2010, con delibera n. 16, il Consiglio Comunale deve procedere all'annullamento della delibera fatta a giugno in quanto è stata rilevata un'incongruenza nella perizia consistente nel fatto che, con detta operazione, finanziaria veniva conferita la proprietà di impianti già annoverati nel bilancio della S.T.L.; si rendeva quindi necessaria la costituzione del diritto di superficie a favore della STL S.p.A. approvata dal Consiglio Comunale con delibera n. 17 del 16.11.2010 (come già analogamente fatto per il rifugio Campel così da consentire l'accatastamento da parte di STL) e successivamente procedere al conferimento del terreno. Nella stessa seduta la minoranza ha richiesto un parere sulla legittimità dell'intervento da intraprendere da parte Corte

dei Conti Regionale. La stessa con parere n. 1081/2010 del 20.12.2010, riprendendo il divieto normativo previsto per legge dall'art. 6 comma 19 del DL. 78/2010, non autorizza l'Amministrazione Comunale a procedere all'operazione di capitalizzazione per il protrarsi per il triennio di perdite d'esercizio.

L'Amministrazione Comunale per altri motivi è stata chiamata il 28.04.2011 esprimendo alla Corte dei Conti Regionale la contrarietà alla loro missiva del 20.12.2010 considerando l'importanza della società non solo strettamente come risultato di bilancio ma come volano per tutta l'economia dell'Alta Valle Seriana. La stessa con parere n. 263/2011 del 28.04.2010 nell'occasione ha richiesto all'amministrazione di ri-formulare la richiesta inserendo tutti gli importanti elementi per definire la società strategica per l'economia del territorio, considerando anche le prospettive del comprensorio sciistico in fase di partenza.

In data 27.09.2011 la Corte dei Conti ha espresso parere n.500/2011, rendendo inammissibili tutte le precedenti richieste fatte demandando ogni azione e deliberazione all'attività del Consiglio Comunale, unico organo preposto a tale decisione.

Dopo questo lungo iter di autorizzazione per consentire all'ente Comunale la possibilità di partecipare alla capitalizzazione si è proceduti ad effettuare tutti atti societari per la predisposizione della capitalizzazione. In data 22.05.2012 è stata effettuata, presso il notaio Santus di Bergamo, la seduta straordinaria dell'assemblea dei soci per effettuare la sottoscrizione del nuovo capitale sociale e la contestuale coperture delle perdite pregresse".

Da quanto esposto, emerge che l'Ente locale era perfettamente consapevole della posizione della Sezione in ordine all'operazione di ricapitalizzazione nei termini effettuati e, conseguentemente, anche della dubbia opportunità di procedervi.

L'inammissibilità all'istanza di parere espressa con la delibera n. 500 del 30.09.2011 non significa che la Sezione

abbia implicitamente autorizzato (come sembrerebbe emergere dalla nota sopra riportata) o avallato l'operazione: la Sezione svolge, infatti, attività consultiva e non certo gestionale. L'attività consultiva, pur cercando di prescindere dalla fattispecie concreta (usualmente non esaminata dalla Sezione), era già stata esaurientemente svolta con la deliberazione n. 1081/2010: a fronte degli indirizzi forniti, pertanto, l'Amministrazione, nel pieno della sua autonomia, ha ritenuto di operare in senso difforme.

Ciò posto in ordine all'operazione di ricapitalizzazione, va anche esaminato il profilo del quantum della stessa.

E' vero, infatti, che l'articolo 6, comma 19, del d.l. n. 78/2010, nel vietare i contributi straordinari alle società partecipate "che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infra-annuali", fa espressamente salva l'ipotesi di ricapitalizzazione a seguito di perdite di cui all'articolo 2447 c.c., ma è altrettanto vero che tale norma andava letta in combinato disposto con l'obbligo di dismissione sopra riportato.

Tenuto conto del menzionato divieto di detenzione della partecipazione e, in generale, della linea di fondo della più recente legislazione di finanza pubblica che privilegia le dismissioni di società non rispondenti a precisi requisiti di economicità e regole di concorrenza, forse sarebbe stata più coerente una ricapitalizzazione volta a ripianare le perdite e ricostituire il capitale nei limiti legali.

Il passo successivo sarebbe stato quello della dismissione della partecipazione.

Di contro, il comune ha proceduto ad una ricapitalizzazione finalizzata non solo alla prosecuzione ma anche all'ampliamento dell'attività.

Come ricordato in premessa dal Revisore, infatti, la società ha deciso di diversificare le sue attività e di entrare nel mercato dell'energia.

Nel 2012, pertanto, ha preso il via la progettazione di un

impianto di cogenerazione a biomassa per la vendita di energia elettrica ed energia termica.

L'investimento complessivamente ammonta ad € 7.500.000 (la centrale viene realizzata mediante contratto di leasing) e prevede un pay back in 5 anni.

L'inizio dei lavori dovrebbe avvenire nel mese di aprile 2013; l'ultimazione e la messa in funzione dell'impianto entro e non oltre il 31.12.2013.

Nel frattempo la società ha chiesto e ottenuto l'autorizzazione della banca Intesa San Paolo a procedere con un finanziamento a mezzo "leasing in costruendo" per finanziare l'investimento al 100%.

Ciò posto, in disparte ogni valutazione prognostica (che non compete alla Sezione) circa l'efficacia dell'iniziativa imprenditoriale, pare opportuno segnalare che a fronte di una società e di un'attività costantemente in perdita (gestione impianti di risalita), in presenza di un esplicito divieto di detenzione della partecipazione, il comune ha proceduto alla ricapitalizzazione societaria e allargato l'attività sociale con pesanti investimenti finanziari e aleatorie prospettive di utile, nella migliore delle ipotesi, al 2015.

Inoltre, l'estensione dell'attività al settore energetico pare realizzata, nell'ottica dell'ente locale, al solo fine di poter sostenere l'attività principale (quella di gestione impianti sciistici), con l'evidente e implicito presupposto che la gestione di impianti di sci difficilmente possa rivelarsi produttiva.

Il mantenimento di una simile partecipazione, considerato che l'attività ha generato costanti e cospicue perdite, e rilevato che i profitti dell'attività "energetica" sono solo sperati e caratterizzati dall'alea imprenditoriale del mercato (su cui, tra l'altro, la società non sembra avere competenza vista la totale estraneità con il core business), desta notevoli preoccupazioni per le possibili ricadute finanziarie sul bilancio del comune (che nel 2011 presentava un avanzo di amministrazione di soli € 230.634,23).

Non convince, inoltre, la modalità seguita dal comune per

partecipare alla ricapitalizzazione della società.

Come ricordato in premessa, il comune di Valbondione ha partecipato all'operazione con il conferimento di beni in natura ("terreni demanio sciabile") per circa € 1.651.000,00. La Sezione contesta, pertanto, l'utilizzo di risorse di parte capitale (beni patrimoniali) per la copertura di perdite di esercizio e, dunque, per finanziare spese di natura corrente. E' vero, infatti, che successivamente alla ricapitalizzazione l'azienda ha proceduto ad estendere la sua attività al settore energetico con importanti investimenti ma tale operazione non appare legata da nesso eziologico con l'avvenuta ricapitalizzazione.

Detto in altri termini, la ricapitalizzazione non è stata dettata dall'esigenza di operare un investimento quanto piuttosto è stata imposta dalle perdite costantemente maturate e dall'erosione del capitale societario al di sotto dei limiti di legge.

Come sopra ricordato, l'attività di gestione degli impianti di risalita (core businnes della STL s.p.a.) ha sempre e solo generato perdite di esercizio, fino ad avere un patrimonio netto negativo di oltre 700.000 euro: appare difficile, quindi, considerare la ricapitalizzazione come un'operazione di investimento.

Lo stesso Presidente del Consiglio di Amministrazione della società, nell'assemblea straordinaria del 25 febbraio 2012, nell'illustrazione della situazione societaria e della prossima ricapitalizzazione, senza alcun riferimento all'esigenza di investimenti, "rimarca che la società si trova, fin dall'esercizio chiuso al 30.06.2009, nella situazione di cui all'art. 2447 del codice civile, e che la perdita dell'esercizio in corso d'approvazione, pari ad euro 10.217, cumulata alle perdite pregresse, pari ad euro 1.470.304, ha raggiunto i complessivi euro 1.480.521. Atteso che il capitale sociale è pari ad euro 750.000 risulta un deficit patrimoniale netto pari ad euro 730.521,00".

Ancora, lo stesso collegio sindacale nella relazione al bilancio 2011, in data 11 febbraio 2012 scriveva

espressamente:

“Sulla base dei dati esposti invitiamo l’Assemblea ad approvare il bilancio dell’esercizio chiuso al 30.06.2011, sottoposto al suo esame, esprimendo parere favorevole alla sua approvazione e associandoci con la proposta del Presidente del Consiglio di Amministrazione di adottare urgenti ed improcrastinabili delibere volte alla ricapitalizzazione della società pena la messa in liquidazione della stessa, in quanto come già prospettato nelle verifiche trimestrali e scritto sia nella nostra relazione al bilancio chiuso al 30 giugno 2009 che a quella al bilancio chiuso al 30 giugno 2010, e riaffermato in questa relazione al bilancio chiuso al 30 giugno 2011 il Capitale Sociale è stato completamente eroso ed è al di sotto del minimo legale”.

La società, pertanto, in disparte ogni prospettiva di futuri investimenti, si trovava nell’alternativa tra essere ricapitalizzata (e così coprire le perdite ormai elevatissime) o posta in liquidazione.

La correlazione tra la ricapitalizzazione e i successivi investimenti per la realizzazione della centrale elettrica è meramente cronologica e, comunque, indiretta: l’investimento è stato coperto mediante ricorso all’indebitamento (contratto di leasing) e non certo con le risorse della società.

Ciò significa che la ricapitalizzazione ha avuto come fine primario e indispensabile la copertura delle perdite: la presenza di una società economicamente solida (e l’avvenuta disponibilità dei soci a coprire le perdite) ha fornito all’istituto erogante le garanzie necessarie per sostenere l’operazione di leasing.

L’operazione di ripiano delle perdite, pertanto, non può inquadrarsi tra le spese di investimento, posto che tali spese, in concreto, non comportano un effettivo incremento del capitale sociale, rappresentando, di contro, l’unica alternativa alla trasformazione o allo scioglimento della società.

L’utilizzo di risorse di parte capitale per spese correnti costituisce comportamento contrario alle regole di sana

gestione finanziaria.

Ciò premesso, è ancora opportuno spendere due parole in ordine all'articolo 3 comma 27 della legge 24 dicembre 2007, n.244, sui cui presupposti la Sezione aveva già sollevato alcuni dubbi con la deliberazione n. 263/2011/PRSE.

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".

Dunque, presupposto sostanziale per il mantenimento della partecipazione societaria è che la società produca "servizi d'interesse generale".

A tal proposito, la Sezione con il parere 14 marzo 2011 n. 124, recante l'analisi sui criteri di valutazione del mantenimento della partecipazione pubblica ha ritenuto che i parametri fossero i seguenti:

1. se l'attività riguarda la produzione di beni e servizi c.d "non inerenti", ossia non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, la partecipazione è interdetta, con conseguente alienazione a terzi secondo procedure di evidenza pubblica;
2. laddove, però, si tratti di servizi di interesse generale o di committenza, la partecipazione è comunque consentita ex lege, purché nell'ambito dei livelli di competenza dell'ente locale.

Secondo un consolidato orientamento, la categoria dei servizi di interesse generale coincide tout court con quella dei servizi pubblici locali; ergo, la più volte citata valutazione

di stretta inerenza delle attività di produzione di beni o servizi della società con il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente è limitata alle c.d. "società strumentali".

Ciò posto, in ordine alla natura di servizi di interesse generale della gestione degli impianti di sci, il comune di Valbondione ha sempre rilevato come, avendo un territorio a vocazione turistica, l'attività svolta dalla Sviluppo Turistico Lizzola s.p.a. operasse da volano per l'economia, sostenendo la produttività all'interno del territorio dell'ente locale.

Va rilevato come, effettivamente, la gestione degli impianti di sci costituisce un'attività che potrebbe rientrare nei compiti del comune, in particolare nel concetto di "sviluppo economico" (art. 13 TUEL: "Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze").

Su questa linea, d'altra parte, sembrerebbe orientata anche la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lazio Roma, Sezione II Ter, 22 marzo 2011, n. 2538 secondo cui "Per pubblico servizio deve intendersi un'attività esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale, come, nello specifico caso, aventi ad oggetto la gestione di impianti sportivi comunali (T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 20 dicembre 2005, n. 5633). In particolare la gestione di un impianto sportivo rientra, a pieno titolo, nell'area dei servizi alla persona, o dei servizi sociali (atteso che è indubbia ed universalmente riconosciuta l'importanza dello sport, inteso come pratica sportiva, ai fini dell'aggregazione sociale, della prevenzione delle malattie, della formazione dei giovani) e, ad oggi, la maggior parte degli impianti sportivi a disposizione dei

cittadini è costituita da impianti di proprietà pubblica. Al riguardo si ritiene che l'attività di gestione degli impianti a fune, ed in particolare degli impianti sciistici, finalizzati allo sviluppo turistico del territorio, e quindi al suo sviluppo economico, trattandosi di comuni montani a vocazione precipuamente turistica, possa essere agevolmente ricondotta tra quelle strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali del comune. La gestione degli impianti sciistici, che si sostanzia in un fascio di prestazioni materiali direttamente erogate ad un numero indeterminato di beneficiari, appartiene, pertanto, all'insieme di quelle deputate a produrre beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento della propria finalità istituzionale che risulta costituita, nella fattispecie, dall'utilizzo del territorio per lo sviluppo economico della popolazione e della comunità, così come sancito dall'art. 13 del D. Lgs. n. 267/2000 e realizza così compiutamente le forme di un servizio pubblico").

Nonostante tali osservazioni, la Sezione ritiene doveroso ricordare che la scelta dello strumento societario sottintende una precisa causa giuridica, che è quella di produrre se non utili, quantomeno, un equilibrio di bilancio che non arrechi danno economico ai soci (art. 2247 c.c.; cfr. Lombardia/1052/2010/PRSE in tema di abuso dello strumento societario).

Non appare invece coerente l'utilizzo dello strumento societario per la gestione di un'attività in costante perdita. L'ente socio, detto in altri termini, deve contemperare gli interessi di cui è portatore quale esponente della collettività di riferimento (interessi che possono avere anche carattere prettamente sociale come, ad esempio, la promozione dello sport), con l'esigenza di governare la spesa e con l'utilizzo coerente degli strumenti giuridici a sua disposizione.

L'obiettivo di promozione economica non può certo realizzarsi sovvenzionando società in costante pluriennale perdita con un definitivo impoverimento del patrimonio comunale, specie

considerato che si tratta di società la cui partecipazione deve essere dismessa.

Lo stesso obiettivo, infatti, potrebbe essere perseguito con strumenti diversi (sgravi fiscali, concessione di terreni a canoni vantaggiosi ecc. ecc.), più consoni alla natura pubblica delle risorse e senza forzature di schemi giuridici (le società di capitali) costruiti per altre finalità.

*** **

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, questa Corte ritiene necessario segnalare le criticità rilevate al fine di evitare che la loro mancata correzione possa causare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia:

- 1) Accerta che il Comune di Valbondione continua a detenere la partecipazione nella società Sviluppo Turistico Lizzola s.r.l. in violazione dell'articolo 14, comma 32, d.l. n. 78/2010;
 - 2) Invita l'Amministrazione dell'Ente a conformarsi alla vigente normativa in materia di partecipazioni societarie ed a comunicare i provvedimenti adottati nel termine di cui all'articolo 148 bis, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000.
- Così deliberato nell'adunanza pubblica del giorno 21 maggio 2013.

Dispone la trasmissione, a mezzo fax, della presente pronuncia al sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente pronuncia.

Dispone la trasmissione, a mezzo sistema Siquel, della presente pronuncia al Revisore dei conti del Comune.

Il Magistrato Estensore Il Presidente
(dott. Cristiano Baldi) (dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 30 maggio 2013