

ECC.MA CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo

Adunanza del 14 ottobre 2014 ore 11,00

Memoria esplicativa nell'interesse del Comune di Lissone

Il Comune di Lissone in persona del Sindaco Dr.ssa Concettina Monguzzi con sede in Lissone Via Gramsci 21 CF 02968150157 PIVA 00740590963, indirizzo di posta elettronica certificata pec@comunediLissone.it, in relazione alla comunicazione della Corte dei Conti prot n. 0010752-22/09/2014-SC_LOM-T87-P

espone quanto segue.

Premessa generale

1. Il Comune di Lissone ha costituito in data 1997 una società a capitale pubblico e privato denominata Progetto Lissone S.p.a. ai sensi e per gli effetti dell'articolo 22 della legge 142 del 1990 che dispone “ i comuni possono istituire società per azioni atte a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locale”.

Si precisa che la società Progetto Lissone S.p.a. è nata come formalizzazione in società per azioni, di un comitato, denominato Progetto Lissone, costituitosi in Lissone nel 1995 e composto da espositori del mobile, artigiani del legno e professionisti nell'ambito del design e dell'arredo, con l'intento di promuovere, di concerto con il Comune di Lissone e con la fattiva collaborazione dello stesso, attività ed iniziative volte a promuovere l'immagine di Lissone quale primario centro mobiliario.

Lo scopo della società pubblica provata risultava finalizzata alla promozione dell'attività artigianale locale della lavorazione del legno, al fine di intraprendere iniziative volte al potenziamento e sviluppo del comparto arredo e del suo indotto, promuovendo un logo identificativo della peculiare tradizione nella lavorazione del legno del comune lissonese, coinvolgendo in tale attività imprenditori, artigiani, commercianti progettisti.

E, invero, nell'ultimo Ventennio l'attività di Progetto Lissone ha contribuito a rendere il comune stesso un polo attrattivo e di eccellenza dell'artigianato mobiliare, sia a livello locale, che nazionale e internazionale, incidendo notevolmente sul processo di sviluppo economico.

2. Si precisa come l'iniziale costituzione della società Progetto Lissone ed il suo mantenimento nel tempo è avvenuto in conformità agli obiettivi alla cui tutela è preposto l'ente comunale e che, più recentemente, trovano conferma nelle seguenti disposizioni normative:

- articolo 13 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, che prevede che *“spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona ed 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”* attribuendo, pertanto, al singolo ente il potere di valutare quali siano le necessità della comunità locale e, nell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali, avviare le politiche necessarie per

soddisfarle, in ossequio ai fini istituzionali di ogni singolo ente locale, risultanti dallo statuto, nel cui ambito sono dettagliatamente indicate le finalità dell'azione amministrativa, oltre i fini istituzionali "tipici" che si sottintendono;

- riforma del titolo V della Costituzione dal quale si evince che, pur non essendo stata esercitata la delega di cui alla legge 5 giugno 2003 n. 131 ai fini dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali, non può tuttavia negarsi *“il ruolo centrale dell'amministrazione locale quale interprete primario dei bisogni delle collettività locale, riconosciuto anche a livello costituzionale”* né il fatto che spetti *“al singolo ente valutare quali siano le necessità della comunità locale e, nell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali, avviare le “politiche necessarie” per soddisfarle”* (sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti, deliberazione n. 23/pareri/2008 del 3 aprile 2008);

- Statuto del Comune di Lissone approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 77 del 3.7.2000 e n. 101 del 22.09.2000 che all'articolo 1 recita *“il comune tutela e valorizza con particolare cura i beni culturali e ambientali presenti sul territorio comunale... sostiene ogni iniziativa atta a qualificare ulteriormente la realtà economica di Lissone, primo centro italiano del mobile”*;

- articolo 4 dello Statuto comunale, laddove si stabilisce che *“il Comune opera per un equilibrato sviluppo economico e sociale della Comunità, promuovendo la partecipazione dell'iniziativa imprenditoriale dei privati alla*

realizzazione del bene comune” ed ancora” il Comune di Lissone opera al fine di conseguire il pieno sviluppo della persona umana attraverso la partecipazione di tutti i cittadini all’attività culturale, sociale, politica, economica, sportiva della città, con particolare riferimento alla tutela dei minori e delle persone più deboli”.

La partecipazione del Comune nella società Progetto Lissone è stata mantenuta nel corso degli anni, in virtù del riconoscimento del ruolo e della rilevanza rivestita dalla predetta società, come si evince dalle deliberazioni del Consiglio Comunale n. 92 del 17.12.2000 che evidenzia come:

- *“lo statuto societario prevede, in particolare, quale oggetto sociale quello, al fine di far rinascere e polarizzare l’interesse attorno alla Città di Lissone, unica in Italia per la numerosa presenza di operatori del settore del legno, di promuovere, organizzare e coordinare, in Italia ed all’estero, tutte quelle iniziative tendenti a potenziare le attività economiche locali, nello specifico imprese ed associazioni di imprese legate alla produzione ed alla commercializzazione del mobile e delle attività indotte, collaterali ed affini;*
- *a titolo puramente esemplificativo, l’oggetto sociale prevede anche la possibilità per la società di prestare, tra gli altri, servizi volti alla promozione all’interno della struttura economica locale, delle risorse di tecnica e di cultura imprenditoriale necessarie nell’ambito del mercato mobiliario, servizi volti alla promozione ed organizzazione di fiere, mostre ed esposizioni, sempre nell’ambito del settore produttivo mobiliario, e*

servizi volti alla promozione ed organizzazione di iniziative, anche in collaborazione con enti pubblici e privati, intese al coordinamento ed allo sviluppo dell'attività di impresa;

- *nell'ambito dell'attività sopra descritta il ruolo di azionista di maggioranza esercitato dal Comune di Lissone (il 56,67% del capitale sociale è detenuto dall'ente locale) appare fondamentale nel perseguimento della finalità societaria di sviluppo delle attività economiche locali legate al settore del mobile;*
- *la promozione dello sviluppo economico rientra pienamente tra le funzioni comunali di cui all'articolo 13 del d.lgs. 267/2000, essendo, in particolare, la caratterizzazione di Lissone come città fortemente connotata a più livelli dal settore del mobile ben nota, oltre che storicamente radicata da oltre due secoli ed espressamente evidenziata nella premessa storica al vigente Statuto comunale;*
- *in virtù di quanto sopra considerato Progetto Lissone S.p.A. appare avere come oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali del Comune di Lissone, svolgendo un ruolo da ritenersi strategico, in particolare nell'ambito della promozione dello sviluppo economico, e pertanto ne va mantenuta la partecipazione (...)"*

La premessa di ordine generale appena svolta mira a ripercorrere quale sia stato il quadro normativo di riferimento assunto dall'ente in tutte le fasi di vita della società Progetto Lissone S.p.A., passaggio logico necessario per comprendere anche le

iniziative compiute dall'attuale amministrazione sia al fine della ricognizione delle società partecipata che per le successive azioni assunte ed al progetto di rilancio economico della stessa in seguito non approdato ai risultati auspicati.

Azione operata dall'attuale amministrazione

L'attuale amministrazione, insediatasi a seguito di elezioni amministrative del 27.05.2012, ereditando una situazione molto complessa in relazione alla precedente gestione della società, si è interessata sin da subito, in ossequio alle proprie finalità tanto come ente locale amministratore quanto come socio pubblico di maggioranza, della situazione economico - finanziaria di Progetto Lissone S.p.a. e di valutare ponderatamente l'esistenza delle condizioni di legge per salvare o liquidare la società in oggetto.

Come risulta dagli atti già debitamente trasmessi, l'amministrazione comunale attualmente in carica, sin da subito

- 1) ha proceduto ad un riordino e ad una razionalizzazione sistematica delle società partecipate (si vedano le linee di indirizzo emanate con la deliberazione C.C. n. 21 del 21.03.2013) finalizzato al rafforzamento della governance, del controllo sulle stesse e della economicità del gruppo Comune di Lissone;
- 2) ha operato una valutazione della situazione patrimoniale della società Progetto Lissone S.p.a., convocando il CdA nella seduta del 15 aprile 2013 ed instaurando immediatamente con esso un dialogo costante e cooperativo, rilevando la presenza di poste debitorie riconducibili a contratti di mutui accesi con istituti di credito;
- 3) ha vagliato cautelativamente gli strumenti predisposti dall'ordinamento per valutare la sanabilità della situazione debitoria emersa nella seduta di cui al punto

precedente (a titolo esemplificativo oltre all'istruttoria interna all'amministrazione comunale, è stato richiesto un parere alla Corte dei Conti Lombardia ed uno al Collegio dei Revisori).

In tale contesto, è stata dapprima valutata la possibilità del Comune di Lissone quale socio di procedere all'accollo dei mutui in essere con la società avviando una fase istruttoria finalizzata a verificare la legittimità di una simile operazione amministrativa-finanziaria.

All'interno della attività istruttoria diretta a verificare la praticabilità di una siffatta azione si è operato con la massima correttezza e trasparenza, provvedendo a richiedere alla Corte dei Conti un parere in merito alla ammissibilità dell'operazione di accollo di debiti di una società partecipata.

Come noto, la Corte dei Conti con parere del 27.12.2012 (Deliberazione 535/Pareri/2012) si è espressa sostanzialmente nel senso di escludere la possibilità da parte dell'ente di accollarsi il debito della società partecipata in quanto contrario ai principi di corretta gestione contabile, rilevando ed indicando quale linea di possibile intervento la possibilità di procedere ad un aumento di capitale sociale in applicazione della disciplina privatistica societaria, a condizione che altri azionisti sottoscrivessero in proporzione l'aumento di capitale, che fosse sussistente un portafoglio ordini-acquisti tale da garantire il pareggio del bilancio nell'anno 2013, che venisse statuito il cambio del CdA e che venisse attuato il rinnovamento ed ampliamento della *vision* aziendale aprendosi ad altri soci.

Il Comune di Lissone ha voluto uniformarsi alle indicazioni della Corte dei Conti ed ha avviato una procedura di verifica della sussistenza dei requisiti indicati nel parere

del 27.12.2012, finalizzata al controllo, alla ponderazione delle possibilità di rilancio e all'ammodernamento della società, stante la sua importanza cruciale sul territorio.

L'amministrazione ha preso contatti con il CdA della società Progetto Lissone S.p.a., richiedendo documentazione utile a ricostruire lo stato patrimoniale e finanziario della società ed acquisire informazioni rilevanti ad operare la scelta di ricapitalizzazione della società.

L'amministrazione in particolare ha verificato la sussistenza delle condizioni operative per provvedere al rilancio della società, chiedendo un fattivo impegno da parte dei soci a partecipare, come indicato dallo stesso parere della Corte dei Conti, all'operazione di ricapitalizzazione.

Tale operazione ha avuto riscontro positivo documentato dalla partecipazione da parte dei soci a sostenere la ricapitalizzazione nella percentuale di loro spettanza del 44%.

E' stata contestualmente avviata un'attività di verifica della potenzialità di rilancio della società attraverso, una verifica delle commesse in essere e di quelle in corso di perfezionamento al fine di individuare se sussistesse una potenzialità di rilancio della società per gli anni futuri.

Si è voluto, pur nella difficoltà dell'attuale momento di forte crisi economica, provvedere al rilancio della società nella consapevolezza della necessità di operare un investimento a sostegno delle attività produttive locali anche per assicurarsi la possibilità di partecipazione a prossimi eventi di rilevanza locale ed internazionale quale Expo.

In proposito, alla fine del mese di giugno 2013 il Sindaco ha convocato il Presidente del CDA della società Progetto Lissone S.p.a. per avere notizie sulle prospettive di commesse che la stessa società poteva vantare. Il Presidente forniva un elenco di richieste da parte di possibili clienti che per tre commesse erano vicini alla sottoscrizione (vedasi allegati già trasmessi).

I risultati forniti dal CDA della società Progetto Lissone S.p.a., apparentemente credibili, evidenziavano la presenza di una potenzialità di sviluppo industriale della società con vendite previste per un importo di circa 5.300.000,00 per il biennio 2014/2015 (precisamente € 2.300.000,00 per l'anno 2014 e € 3.000.000,00 per il 2015, con un margine lordo rispettivamente di €510000,00 e 660.000,00) (si veda Programma 2013/2015 della Progetto Lissone S.p.a.).

Come già anticipato, l'amministrazione ha attuato, parallelamente all'attività di verifica della situazione finanziaria della società Progetto Lissone S.p.a., un vero e proprio progetto diretto ad istituire, in conformità con i recenti dettati normativi, un modello organizzativo finalizzato a garantire un controllo sulle società partecipate.

Si precisa che con deliberazione consiliare n. 21 del 21.03.2013 il Comune di Lissone, dovendo attuare una ricognizione delle partecipazioni in società esterne, ha effettuato una compiuta verifica alla luce dell'attuale quadro normativo che evidenzia la necessità di esercitare un controllo preventivo sulle società, rafforzando il ruolo dell'ente locale nel definire uno specifico assetto organizzativo atto a garantire *l'effettività dell'azione pubblica nell'interesse della collettività amministrata attraverso la gestione delle partecipate; la rispondenza delle finalità delle società pubbliche agli interessi collettivi; il corretto uso delle risorse pubbliche; il*

perseguimento continuo di elementi di efficacia, efficienza ed economicità in termini di Gruppo Ente Locale.

Attraverso la predetta operazione l'ente ha voluto rafforzare il proprio ruolo di controllo sull'operato delle società partecipate realizzando le premesse per l'esercizio di un controllo penetrante ed effettivo al pari di quello operato sui propri uffici (cd controllo analogo).

All'interno di questo quadro e di questa valorizzazione del ruolo centrale dell'amministrazione è stata operata una disamina della situazione della società Progetto Lissone S.p.a., alla luce delle informazioni assunte dal Consiglio di Amministrazione della società stessa in sede di assemblea del 15 aprile 2013 nella quale veniva evidenziata una perdita di € 108.000,00, oltre ad ulteriori perdite per €80.000,00 relative al primo trimestre 2013, prospettando la necessità di procedere alla ricostituzione del capitale sociale al minimo legale di € 120.000,00 con immissione di un capitale pari e circa € 310.000,00

Il Comune ha optato per la ricapitalizzazione, dando attuazione dunque alle indicazioni procedurali ed operative contenute nel parere della Corte dei Conti del 27.12.2012, dirette a verificare la sussistenza dei presupposti di legge per la procedura di ricapitalizzazione della società Progetto Lissone S.p.a., garantendo altresì attraverso una specifica progettualità dell'attività di verifica della situazione delle società partecipate per il futuro, un concreto e corretto esercizio dei poteri di verifica sull'assetto societario delle società partecipate.

In tale contesto ed all'interno delle sopra descritte attività che null'altro tendevano ad attuare se non un reale esercizio delle prerogative del Comune quale socio di società

di capitali, il Comune ha adottato la deliberazione di ricapitalizzazione della società Progetto Lissone S.p.A..

Si precisa che il parere negativo del Collegio dei Revisori, peraltro indicante profili non prettamente inerenti alla ricapitalizzazione, risultava superato in base alla considerazione della non correttezza dei presupposti normativi posti a sostegno del parere stesso, in particolare si evidenzia come il Collegio dei revisori abbia indicato i seguenti profili di non conformità della procedura di ricapitalizzazione :

1. non riconducibilità della società Progetto Lissone S.p.a. a fattispecie di partecipazione dell'ente a società strettamente necessaria per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Tale assunto risulta smentito dai disposti dello statuto comunale e dell'articolo 13 del D Lgs 267/2000 che indica quali finalità istituzionali degli enti quella della promozione dello sviluppo economico locale. Conferma inoltre della correttezza della scelta dell'amministrazione si riscontra nel mancato rilievo da parte della Corte dei Conti della scelta dell'amministrazione comunale di mantenere la partecipazione nella società (vedasi deliberazioni del Consiglio Comunale n. 92/2010 e 21/2013 trasmesse alla Corte dei Conti senza alcun rilievo);
2. il contrasto con il disposto dell'articolo 14 comma 32 del DL 78/2010 che prevede per i comuni con popolazione compresa tra i 30.000 e i 50.000 abitanti di detenere una sola partecipazione appariva superato dalla considerazione che, attraverso la procedura di ricapitalizzazione e di rilancio economico della società, risultava possibile che nella fase di successiva

dismissione della partecipazione azionaria venisse assicurato un valore economico equo recuperando così il valore del capitale investito.

In periodo successivo alla scelta di provvedere alla ricapitalizzazione della società il Comune di Lissone provvedeva alla sostituzione dei membri del CdA.

Il quadro economico riferito dal nuovo CdA si presentava differente da quanto in precedenza rappresentato all'amministrazione comunale; in particolare si delineava la presenza di una situazione debitoria della società consistente, nonché veniva preso atto di numerosi e notevoli scostamenti rispetto al piano finanziario precedentemente trasmesso al Sindaco (si veda Relazione sull'attività del Consiglio di Amministrazione dal 31.07.2013).

L'ente, prontamente informato della situazione contabile ed amministrativa della società, procedeva alla valutazione della concreta possibilità di mantenere la società e dare attuazione al programma industriale di rilancio della stessa.

Tale attività si è conclusa con esito negativo con la conseguente necessità per l'ente di provvedere alla scelta, tra le differenti opzioni previste dall'articolo 2447 del codice civile, di non provvedere ad un'ulteriore procedura di ricapitalizzazione della società.

La situazione contabile della società è stata fatta ben conoscere al Consiglio Comunale che con provvedimento del 23.10.2013 n. 93 ha deciso di non procedere a ricapitalizzare ulteriormente e lasciare che la società giungesse al fallimento.

Effettuata la ricostruzione dei fatti che precede si evidenzia come l'ente non ha disatteso le indicazioni del parere della Corte dei Conti del 27.12.2012, operando in conformità con lo stesso attraverso la conduzione di un'attività istruttoria diretta ad

acquisire una adesione da parte dei soci privati all'operazione di ricapitalizzazione della società ed alla presentazione di un piano di rilancio della società stessa.

Si rileva che l'azione posta in essere dal Comune di Lissone è stata attuata sotto un profilo eminentemente privatistico nella qualità di socio privato del Comune tenuto a provvedere alla partecipazione ad un piano di ripiano dei debiti della società Progetto Lissone.

Per quanto sopra esposto risulta evidente come l'Amministrazione comunale abbia operato con diligenza e nel rispetto delle norme attenendosi e applicando quei principi costituzionali che si ispirano al buon andamento della Pubblica Amministrazioni senza trascurare gli indirizzi voluti dagli organi di controllo e quelli dettati dal Consiglio Comunale.

Quanto alle motivazioni che hanno preponderato per la scelta di ricapitalizzare piuttosto che sciogliere la società, esse emergono ampiamente dagli atti depositati e corrispondono alla partecipazione strettamente necessaria e strategica dell'ente comunale alla società per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali, all'ottica di un futuro consolidamento del bilancio dell'ente locale con quello della società partecipata, al rischio di perdita di valore di beni immobiliari comunali su cui erano stati progettati obiettivi di rivalutazione, alla bontà del Programma finanziario di breve e medio termine presentato dalla società in sede di istruttoria della ricapitalizzazione, dell'importanza che riveste tanto per il comune quanto per la collettività l'impresa in discussione e della tutela di un patrimonio storico ed economico della città.

Non sono state escluse da questa valutazione le conseguenze economico – sociali che sarebbero potute derivare, invece, dalla scelta di liquidare la società, quali le ripercussioni sui soci privati, sull'indotto, la migrazione di capitali e manodopera fuori dal Comune, l'annullamento e/o lo svilimento tout court della partecipazione maggioritaria comunale, etc.

Quanto, invece, ad effettività ed economicità dell'azione pubblica nell'interesse della collettività amministrata, il progetto di rilanciare la Progetto Lissone S.p.a., trova già le sue radici nel più ampio programma delineato dalla deliberazione C.C. n. 21 del 21.03.2013, con la quale l'ente locale ha adottato una riorganizzazione strategica delle proprie partecipate, prevedendo la trasformazione della ASML s.p.a. in holding strumentale per l'esercizio del c.d. "controllo analogo", a cui conferire altre partecipazioni del Comune, tra cui quella in Progetto Lissone s.p.a., una volta definiti i rapporti con altri soci enti pubblici per i quali avviare il tentativo di estromissione dal capitale sociale in modo da garantire il modello uni personale della società in house. La ricapitalizzazione nelle more del suddetto programma era finalizzata, nella prospettiva dell'amministrazione comunale, ad un rilancio finanziario nel breve e medio termine della Progetto Lissone S.p.a..

Lissone 13.10.2014

Il Sindaco

Dr.ssa Concettina Monguzzi