



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Massimo Romano	presidente f.f.
dott. Paolo Romano	consigliere (relatore)
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

**Adunanza del 21 gennaio 2019
Comune di Rimini (RN)
Bilancio di previsione e rendiconto 2016**

Visto l'articolo 100, comma secondo, della Costituzione;

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 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, e modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni e integrazioni;

Visto, in particolare, l'art. 148-*bis* del citato testo unico, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.

266, che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci di previsione ed ai rendiconti degli enti medesimi;

Visto l'articolo 6, comma 2, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Viste le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio di previsione 2016-2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 24/SEZAUT/2016/INPR;

Viste le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2016, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 6/SEZAUT/2017/INPR;

Considerato che dette linee-guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza dei comuni dell'Emilia-Romagna, rispettivamente, con lettere di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 6069 del 12 dicembre 2016 e prot. n. 4726 del 27 settembre 2017;

Preso visione delle relazioni predisposte dall'Organo di revisione del comune di **RIMINI (RN)**;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 104/2018/INPR del 22 maggio 2018 con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

Esaminata la documentazione pervenuta e gli elementi forniti dall'Ente in sede istruttoria con note ricevute in data 13 novembre e 24 dicembre 2018;

Considerato che dall'esame delle relazioni e dall'attività istruttoria svolta ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non sono emerse gravi irregolarità contabili di cui all'art. 148-bis, comma 3, del Tuel;

Ritenuto, pertanto, di deferire le conclusioni alla definitiva pronuncia della Sezione;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 2 del 18 gennaio 2019 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 21 gennaio 2019;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 attribuisce alle sezioni regionali della Corte dei conti una tipologia di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si svolge sulla base di relazioni - redatte in conformità alle linee guida approvate in sede centrale - nelle quali gli organi di revisione danno conto del

rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed evidenziano eventuali irregolarità contabili o finanziarie in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Detto controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si affianca, completandolo, al controllo sulla gestione in senso stretto che concerne l'azione amministrativa nel suo complesso. Oggetto del controllo ex art. 1, comma 166, l. n. 266/2005 (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37) sono gli aspetti di natura finanziaria, la struttura e la gestione del bilancio.

L'art. 148-*bis* del Tuel, inserito dall'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo che *"l'accertamento, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spesa, 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 comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria."*

Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione nell'ambito del controllo sull'intero ciclo di bilancio.

In tale quadro legislativo, l'articolo 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, ha rafforzato il controllo reso dalla Corte dei conti, stabilendo che, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo emergano *"comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario"* e lo stesso ente non abbia adottato le necessarie misure correttive, la sezione regionale

competente, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (c.d. *dissesto guidato*). Come precisato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione 2/AUT/2012/QMIG), l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. citato conferma le attribuzioni intestate alle sezioni regionali di controllo le quali, una volta riscontrate le gravi criticità nella tenuta degli equilibri di bilancio da parte dell'ente, tali da provocarne il dissesto, non si limitano a vigilare sull'adozione delle misure correttive tempestivamente proposte, come già previsto dall'articolo 1, comma 168, l. n. 266/2005, bensì accertano il loro adempimento entro un termine determinato dalle sezioni stesse (punto n. 4 della deliberazione).

DELIBERA

dalle relazioni dell'Organo di revisione del Comune di RIMINI (RN) sul bilancio di previsione e sul rendiconto 2016 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta non emergono gravi irregolarità contabili.

La Sezione, avvertendo che l'assenza di rilievi su ulteriori profili non considerati in sede di esame non può essere ritenuta implicita valutazione positiva degli stessi, segnala la presenza delle seguenti criticità, riscontrate sulla base dei questionari e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella futura gestione del bilancio.

Incompletezza della nota integrativa al bilancio di previsione

Dall'esame del punto 11 della sezione prima, domande preliminari del questionario relativo al bilancio di previsione 2016, è emerso che il Comune di Rimini non ha allegato la nota integrativa concernente l'elenco delle garanzie prestate a favore di enti e altri soggetti, pur avendo due garanzie fideiussorie rilasciate negli anni 2002 e 2004 per importi originari rispettivamente pari a € 52.000,00 e € 200.000,00.

Il punto 9.11 dell'allegato n. 4/1 al D. Lgs. 118/2011 - principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio - stabilisce che la nota integrativa allegata al bilancio di previsione presenta un contenuto minimo costituito anche dall'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'ente a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti.

In sede istruttoria l'Ente ha precisato che tale omissione è stata compiuta per mero errore e la Sezione prende atto, raccomandando al Comune di Rimini il rigoroso rispetto dei principi contabili e la corretta rappresentazione di qualsiasi tipo di garanzia rilasciata.

Errata indicazione del fondo pluriennale vincolato

Dall'esame del fondo pluriennale vincolato (FPV) nel rendiconto 2016 del Comune di Rimini e dall'esame del relativo questionario, emerge una discordanza tra il dato del FPV, sia per spese correnti che per spese in conto capitale, determinato in sede di rendiconto 2015 ed il relativo dato rappresentato in entrata nel rendiconto 2016 e l'allegato b) al rendiconto – composizione per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato – presenta dei valori negativi.

A seguito di richiesta istruttoria, l'Ente ha comunicato che *"nel corso dell'anno 2016 i capitoli di spesa che generano il Fondo pluriennale vincolato sono stati oggetto di alcune riclassificazioni fra missioni e programmi. Nella compilazione dell'allegato relativo alla composizione per missioni e programmi del FPV, al fine di riconciliare la consistenza finale del FPV 2015 con quella iniziale al 1/1/2016 e l'effettiva consistenza del Fondo al 31/12/2016, il software gestionale ha generato importi con segno negativo"*.

L'Ente ha inoltre precisato che *"l'importo del FPV indicato nel conto del bilancio è quello corretto"* e le differenze, rispetto ai relativi dati al 31 dicembre 2015, sono da imputare a variazioni di bilancio effettuate nel corso dell'anno 2016 e l'allegato b) al rendiconto relativo alla composizione per missioni e programmi del FPV espone *"la consistenza del fondo al 31/12/2015, che non tiene conto delle variazioni apportate in corso d'anno"*.

La Sezione rileva che sulla base dei risultati del rendiconto è determinato l'importo definitivo del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata nell'anno successivo (punto 5.4 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria) e questo dato deve trovare necessariamente corrispondenza in tutti i documenti contabili del rendiconto dell'Ente.

Sul punto la Sezione, pertanto, richiama il Comune ad una corretta gestione del fondo pluriennale vincolato.

Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato d'amministrazione

Il Comune di Rimini ha accantonato nel risultato di amministrazione un fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) per complessivi € 20.515.146,06 e, in risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, ha precisato che *"per la quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità l'ente si è avvalso del metodo semplificato, tuttavia l'accantonamento effettivamente operato in sede"*

di rendiconto è superiore a quello che sarebbe derivato dall'applicazione di tale metodo di calcolo [per € 1.220.740,81]".

La Sezione prende atto che il Comune di Rimini si è avvalso della facoltà di costituire il FCDE con il criterio c.d. semplificato (d.m. 20.05.2015) per effetto del quale, unitamente ad altri accantonamenti/vincoli, si è determinato un avanzo disponibile pari a zero.

In ordine al metodo scelto per calcolare l'entità del FCDE, si ricorda che l'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011 stabilisce che *"L'adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019"* e pertanto la scelta del metodo è una facoltà intestata all'ente, tuttavia nell'esplicazione della stessa, come in generale nella gestione del bilancio, il Comune deve informarsi al principio della prudenza.

L'applicazione di tale principio, in sede di costituzione del FCDE, è di particolare rilievo alla stregua del nuovo ordinamento contabile, infatti, una delle finalità attribuite dal legislatore all'accantonamento dell'avanzo di amministrazione mediante costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità è quella di scongiurare che un ente locale assuma impegni di spesa a fronte di entrate di difficile riscossione. Quando l'ente registra un avanzo di amministrazione disponibile pari a zero, anche se formalmente rispetta i criteri indicati dal legislatore per l'apposizione dei "vincoli" e degli "accantonamenti", in ragione del principio della prudenza, ha il dovere di improntare la propria gestione garantendo un durevole equilibrio economico-finanziario, accantonando risorse per far fronte ad oneri futuri.

Dall'esame del rendiconto 2016 non risulta inoltre possibile riscontrare l'effettiva consistenza del FCDE definitivamente accantonato nel bilancio di previsione e in risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori il Comune ha precisato che *"il prospetto della gestione delle spese riporta erroneamente alla missione 20.2 l'importo di € 1.922.000,00 mentre l'ammontare del fondo crediti definitivamente accantonato nel bilancio di previsione è pari a € 8.223.5600,00"* in quanto *"numerosi capitoli di fondo risultano erroneamente classificati in missioni diverse dalla 20. Si sottolinea che nel corrente anno l'ente ha provveduto a riclassificare correttamente nell'apposita missione tutti i capitoli di spesa relativi ad accantonamenti"*.

La Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato, raccomanda all'Ente la corretta allocazione in bilancio della quota di competenza del FCDE (missione 20 - Fondi e accantonamenti, programma 2 - Fondo crediti di dubbia

esigibilità del titolo 1 – spese correnti), ai fini del rispetto dei principi di trasparenza, leggibilità e veridicità dei documenti contabili.

Nella relazione al rendiconto 2016 l'Organo di revisione ha raccomandato all'Ente di arrivare quanto prima all'accantonamento al 100% del FCDE e la Sezione prende atto della risposta fornita alla richiesta di chiarimenti istruttori in quanto il Comune ha precisato *che "sta progressivamente incrementando la quota accantonata a FCDE nel bilancio di previsione in misura superiore al minimo di legge, mentre nel rendiconto 2017 la quota accantonata a FCDE è pari a euro 36.817.015,71, con un incremento, rispetto alla quota accantonata nel 2016, per complessivi euro 16.301.869,65"*.

Limite indebitamento

L'Ente ha dichiarato di non avere computato nel calcolo del limite di indebitamento la lettera di patronage rilasciata il 21 giugno 2010 relativa al contratto di mutuo di euro 46.500.000,00 concesso dalla UniCredit Corporate Banking S.p.A. alla Rimini Congressi s.r.l. e con la nota in questione il Sindaco ha sottoscritto che *"con la presente ci impegniamo – direttamente e per il tramite della nostra controllata Rimini Holding s.p.a. – che si ritiene impegnata con la sottoscrizione della presente – a fare tutto quanto nelle nostre possibilità affinché l'anzidetta nostra società partecipata Rimini Congressi s.r.l. faccia fronte alle sue obbligazioni nei vostri confronti dipendenti dal succitato finanziamento"*.

In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori l'Ente ha precisato che al tempo la lettera di patronage in questione era stata qualificata come "debole", ma la Sezione, in proposito, ricorda che la nota in questione ha carattere impegnativo e pertanto deve essere considerata come lettera di patronage forte e non è possibile per l'Ente sottrarsi all'obbligo di computare tale garanzia ai fini del calcolo del limite di indebitamento.

La Sezione prende atto che l'Ente, in risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, ha precisato che *"Rimini Congressi s.r.l. ha sempre fatto fronte con il proprio capitale alle proprie obbligazioni nei confronti della banca mutuante"*.

Conciliazione dei rapporti creditor e debitori tra il Comune e gli Organismi partecipati – mancanza della doppia asseverazione dei dati

In relazione alla verifica a consuntivo 2016 dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate di cui all'art. 11 comma 6, lett. j) del d.lgs. 118/2011, l'Ente ha dichiarato la conciliazione fra le relative risultanze contabili, ma non risultano tutte le asseverazioni da parte

degli Organi di controllo delle partecipate, come già rilevato con deliberazione n. 62/2018/PRSE in relazione al rendiconto 2015.

Il Comune di Rimini, in riscontro a specifica richiesta istruttoria, ha precisato di avere *"provveduto a richiedere alle proprie partecipate di attivarsi con i rispettivi collegi sindacali al fine di asseverare i prospetti relativi ai rapporti di debito e credito, che risultano comunque firmati dagli amministratori delle società stesse"*.

La Sezione, nel ribadire la necessità della doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'Organo di revisione dell'ente territoriale e di quelli degli organismi partecipati, al fine di evitare eventuali incongruenze e garantire piena attendibilità ai dati, raccomanda all'Ente di adoperarsi per il futuro al fine di assicurare il totale adempimento all'obbligo normativo in argomento, di cui costituisce necessario corollario il rispetto della tempistica di acquisizione dei dati completi dell'asseverazione degli organi di controllo delle società.

Mancata predisposizione della relazione sul governo societario da parte delle società controllate

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2016 è emerso che non tutte le società controllate hanno provveduto alla relazione sul governo societario di cui all'art. 6 comma 4 del d.lgs. 175/2016. In sede istruttoria è stato inoltre precisato che *"Le società Centro Agro-Alimentare Riminese (C.A.A.R.) s.p.a. consortile e Rimini Reservation s.r.l. – controllate indirettamente dal Comune di Rimini per tramite della controllata (100%) Rimini Holding s.p.a. – che non avevano predisposto la relazione sul governo societario per l'anno 2016, hanno provveduto a fornire tale relazione (inserita nelle note integrative dei rispettivi bilanci d'esercizio 2017, pubblicati sui siti web delle dette società, nonché sul sito della controllante Rimini Holding s.p.a.) relativamente all'esercizio 2017, dopo i rilievi e i solleciti promossi sia dalla controllante (diretta) Rimini Holding s.p.a. che dallo stesso Comune di Rimini"*.

La Sezione, nel prendere atto, ribadisce che le società controllate sono tenute a predisporre annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale, la relazione in questione che deve essere pubblicata contestualmente al bilancio d'esercizio.

La mancata presentazione della relazione sulla gestione costituisce violazione di un obbligo di legge da parte dell'organo amministrativo censurabile dal collegio sindacale della società, e rilevabile anche dall'ente socio nell'ambito delle verifiche ad esso spettanti.

Organismi partecipati

In sede di istruttoria sul rendiconto 2016 è stato chiesto al Comune di Rimini di fornire indicazioni in merito al fallimento della società Aeradria S.p.a. (partecipata da Rimini Holding S.p.A.).

In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, il Comune ha precisato che *"in relazione alle vicende che hanno condotto al fallimento della società pendono un procedimento penale avanti al tribunale di Rimini che vede il Comune come parte offesa dai reati ascritti agli indagati; due procedimenti civili proposti dal Curatore della società avanti al Tribunale delle imprese di Bologna, attualmente riuniti, in attesa di fissazione di nuova udienza"*. L'avvocatura comunale *"sostiene altresì che le decisioni prese in sede di assemblea non potevano né avrebbero potuto coinvolgere il Comune, non sono mai state autorizzate né deliberate dal Consiglio comunale. Evidenzia inoltre che la domanda di responsabilità e i danni conseguenti non potrebbe risalire, nei confronti del Comune, a prima del 16.3.2010, stante la prescrizione quinquennale dell'azione risarcitoria e che Rimini Holding spa è subentrata al Comune di Rimini quale socio Aeradria in data 2.10.2010"*.

La Sezione segnala che la presenza di partecipazioni, dirette o per il tramite della propria Holding, in società in procedura fallimentare può rappresentare un rischio per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'ente socio e potrebbe costituire un appesantimento per la gestione del bilancio degli esercizi futuri e invita pertanto l'Ente a mantenere monitorata costantemente l'evoluzione della procedura in corso valutando il rischio di eventuale soccombenza.

Tutto ciò premesso, la Sezione

INVITA L'ENTE

alla corretta gestione del bilancio in relazione alle criticità evidenziate;

INVITA L'ORGANO DI REVISIONE

in relazione alle criticità riscontrate, a vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'Ente per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di RIMINI;

che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la

segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito internet istituzionale dell'Ente, ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 21 gennaio 2019.

Il presidente f.f.
f.to (Massimo Romano)

Il relatore
f.to (Paolo Romano)

Depositata in segreteria il 21 gennaio 2019
Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)