

AS1969 – CAMERA DI COMMERCIO DELLA ROMAGNA – FORLÌ, CESENA E RIMINI – PIANO ANNUALE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI PER L'ANNO 2023

Roma, 7 marzo 2024

Camera di Commercio della Romagna – Forlì, Cesena e Rimini

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 5 marzo 2024, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativamente al contenuto delle deliberazioni di Giunta n. 132 del 21/12/2023 e n. 133 del 29/12/2023 della Camera di Commercio della Romagna, Forlì, Cesena e Rimini (di seguito anche "CCIAA della Romagna"), pervenute all'Autorità in data 10 gennaio 2024 e relative al piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2023¹.

Dalle predette delibere risulta che la CCIAA della Romagna abbia deciso di mantenere la propria partecipazione diretta (attualmente pari al 29,52%) nella società a maggioranza pubblica Rimini Congressi S.r.l., che a sua volta controlla, ai sensi dell'articolo 2359 c.c., la società Italian Exhibition Group S.p.A. (di seguito "IEG"), attiva sia nella gestione di spazi fieristici, sia nel settore dell'allestimento di *stand* fieristici (mediante la società Prostand S.r.l., interamente detenuta dalla stessa IEG)².

Secondo quanto riportato dalla CCIAA della Romagna nelle citate delibere (e nei relativi allegati), la partecipazione in Rimini Congressi, "appare assolutamente strategica per il territorio romagnolo" e coerente con le "finalità istituzionali dell'ente". Inoltre, "la questione del controllo congiunto è sub iudice" e "al momento, anche tenuto conto dei recenti interventi normativi (d.d.l. concorrenza 2023), si può dire che non sussista alcuna condizione, oggettiva e normativa, che renda obbligatoria misure di razionalizzazione".

A tale riguardo, l'Autorità intende innanzitutto richiamare quanto già espresso con tre pareri motivati adottati ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, del 4 febbraio 2020 (AS1668)³, del 16 marzo 2021 (AS1756)⁴ e del 1° marzo 2022 (AS1839)⁵ – aventi ad oggetto, rispettivamente, i piani di razionalizzazione 2019, 2020 e 2021 di Codesto Ente camerale – in merito al fatto che Rimini Congressi (attiva nella gestione delle fiere) è soggetta al controllo pubblico congiunto della CCIAA della Romagna, del Comune di Rimini e della Provincia di Rimini e che, in forza di tale controllo, la società IEG (attiva anche nel settore degli allestimenti di *stand* fieristici) deve considerarsi partecipata indirettamente⁶ dai menzionati enti pubblici, ai sensi dell'articolo 2, lettera g), del d.lgs. n. 175/2016 (recante il *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, di seguito, anche "TUSPP").

A fronte di tale assetto societario, l'Autorità intende ribadire che l'attività di allestimento di *stand* fieristici, svolta per il tramite della società IEG, non può ritenersi inclusa nella deroga di cui all'articolo 4, comma 7, del TUSPP – che ammette "le partecipazioni in società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici" – e che il possesso di partecipazioni in società che svolgono la suddetta attività non risulta strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali della CCIAA della Romagna, atteso che va a ricomprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato. L'Autorità pertanto ritiene che tali partecipazioni debbano essere oggetto di dismissione e che sia altresì necessario razionalizzare l'oggetto sociale di IEG.

Deve in proposito ricordarsi che il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3880 del 18 aprile 2023⁷ ha chiaramente affermato: i) che sussiste il controllo congiunto dei tre enti pubblici sulla Rimini Congressi (e quindi indirettamente su IEG); ii) che il servizio di allestimento di *stand* fieristici non può ritenersi incluso nella nozione di "attività di gestione di spazi fieristici e di organizzazione di eventi fieristici", ex articolo 4, comma 7, TUSPP⁸; iii) che è irrilevante il richiamo

¹ [Le deliberazioni sono state adottate in virtù di quanto disposto dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016 (recante il *Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*, di seguito anche "TUSPP").]

² [Precisamente, IEG aveva acquisito nel 2018 partecipazioni di rilievo in società operanti nel settore della realizzazione e allestimento di stand fieristici, pari, allora, al 60% della società Prostand S.r.l., a sua volta unico socio di Colorcom Allestimenti Fieristici S.r.l. (quest'ultima poi cancellata dal registro delle imprese in data 31/03/2019, per effetto della fusione mediante incorporazione in Prostand S.r.l.).]

³ [In Bollettino n. 23/2020.]

⁴ [In Bollettino n. 24/2021.]

⁵ [In Bollettino n. 22/2022.]

⁶ [Dall'ultimo bilancio (aggiornato al 31/12/2022) della Rimini Congressi S.r.l. si evince che la stessa detiene il 50,009% del capitale sociale di IEG, che risulta dalla stessa controllata "per effetto del voto maggioritario".]

⁷ [Con la citata sentenza, il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso in appello proposto dall'Autorità con riguardo al citato caso AS1669, riformando integralmente la sentenza del Tar per l'Emilia Romagna n. 858/2020.]

⁸ [Il giudice amministrativo, nel sottolineare che l'articolo 4, comma 7, del TUSPP "in quanto norma speciale, è soggetta a stretta interpretazione" (punto 14.1.), aggiunge, in un passo estremamente rilevante della sentenza: "Del resto, diversamente opinando, si rischierebbe la concentrazione di svariate attività in mano a pochi grossi gruppi societari che sono agevolati, sin dal momento genetico,

all'utilizzo, nell'articolo 4, comma 7, della parola "prevalente" (per cui IEG svolgerebbe attività "prevalente" nell'attività di gestione delle fiere)⁹; iv) che è infondato il riferimento all'articolo 1, comma 5, del TUSPP, secondo cui il medesimo Testo Unico non si applicherebbe ad IEG, che è stata quotata in borsa nel giugno 2019¹⁰.

Pertanto, in esecuzione della menzionata sentenza n. 3880/2023 del Consiglio di Stato, la CCIAA della Romagna avrebbe dovuto provvedere, entro trenta giorni dalla notificazione della decisione, alla riadozione degli atti annullati, nelle parti interessate, alla luce del parere dell'Autorità del 4 febbraio 2020, provvedendo a comunicare le determinazioni conclusive. Circostanza che non si è verificata, avendo l'ente camerale, con il piano di razionalizzazione oggetto del presente parere motivato, mantenuto la partecipazione censurata.

A sostegno del detto mantenimento, la CCIAA della Romagna ha affermato: i) che la questione del controllo pubblico congiunto su Rimini Congressi - e, quindi, del controllo indiretto di IEG - sarebbe *sub iudice* (riservandosi, quindi, di attendere l'esito definitivo dei giudizi avviati, onde assumere ogni opportuna e necessaria decisione); ii) che la questione della dismissione delle partecipazioni detenute da IEG in società attive nel settore della realizzazione e allestimento di *stand* fieristici (e la razionalizzazione del suo oggetto sociale) sarebbe stata superata dalla modifica dell'articolo 4, comma 7, del TUSPP, ad opera dell'articolo 19, della legge n. 214/2023 (recante la *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022*), "pur in attesa delle linee guida previste nel comma 2 dell'articolo riportato"; iii) che la sentenza n. 3880/2023 del Consiglio di Stato può essere disattesa, sia perché "non è passata in giudicato, in quanto impugnata dinanzi alla Corte di Cassazione" e sia perché "è stata sconfessata dalla sentenza del Tar Emilia-Romagna, sede di Bologna, n. 434 del luglio 2023 (resa proprio in un giudizio in cui la Camera è parte processuale)".

Orbene, l'Autorità ritiene che tali argomentazioni siano errate in punto di diritto. In primo luogo, non può condividersi l'assunto per cui la dismissione delle partecipazioni detenute da IEG in società attive nel settore della realizzazione e dell'allestimento di *stand* fieristici (e la razionalizzazione del suo oggetto sociale) sarebbe stata superata dalla modifica dell'articolo 4, comma 7, del TUSPP, avvenuta ad opera dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 214/2023, a norma del quale: "Sono altresì ammesse le partecipazioni, dirette e indirette, nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici e, nel rispetto dei principi di concorrenza e apertura al mercato, le attività, le forniture e i servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili".

Sul punto occorre osservare che, per espressa previsione legislativa, la menzionata disposizione non è, allo stato, ancora efficace. A mente del comma 2 del medesimo articolo 19, della legge n. 214/2023, infatti, "l'efficacia delle disposizioni di cui al comma 1 decorre dalla pubblicazione dell'avviso di avvenuta adozione delle linee guida nella Gazzetta Ufficiale", che il Ministero delle Imprese e del Made in Italy deve adottare "entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge" (avvenuta in data 31 dicembre 2023)¹¹. Allo stato, risulta che le menzionate linee guida non siano state ancora adottate. Di tale circostanza è consapevole del resto la stessa CCIAA della Romagna, laddove afferma che la questione della dismissione delle partecipazioni detenute da IEG sarebbe stata "superata in via legislativa" (con il menzionato articolo 19 per l'appunto) e che, comunque, resta "in attesa delle linee guida previste nel comma 2 dell'articolo riportato".

Con riguardo alle affermazioni della CCIAA della Romagna circa la possibilità di disattendere la sentenza n. 3880/2023 del Consiglio di Stato, si ricorda, in termini generali, che l'effetto conformativo delle sentenze - che, come noto, è parte intrinseca del sindacato del giudice amministrativo - si concreta nell'obbligo, per l'amministrazione soccombente, di tener conto nella sua azione delle indicazioni e dei limiti desumibili dall'accertamento giurisdizionale, come esplicitati nella motivazione del provvedimento giurisdizionale del quale si tratta¹². Indipendentemente dalla azionabilità in

dall'apporto di capitale pubblico: simili concentrazioni sono per definizione problematiche sotto il profilo della tutela della concorrenza e rischiano di distogliere risorse pubbliche dal finanziamento delle funzioni istituzionali delle amministrazioni pubbliche partecipanti, che è esattamente uno dei motivi che ha indotto il legislatore a limitare rigorosamente la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di detenere partecipazioni societarie dirette o indirette" (punto 14.2.).]

⁹ [Afferma infatti il Consiglio di Stato: "Se è vero che il legislatore non ha richiesto un oggetto sociale esclusivo, (...) è anche vero però che, nel suddetto comma 7, non ha riproposto la formula ampia di cui all'art. 4, comma 1, in particolare non ha riprodotto l'utilizzo delle locuzioni "direttamente o indirettamente". Sicché, la deroga di cui all'art. 4, comma 7 vale solo, ovvero copre solo, la partecipazione diretta (dell'ente pubblico) nella società avente per oggetto (anche se non esclusivo ma purché prevalente) la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici; la medesima deroga non si può invece estendere alla partecipazione anche indiretta in società partecipate dalla prima e che svolgono (solo) attività diverse per quanto in tesi collaterali o serventi" (punto 14.5.1.). "Diversamente opinando gli enti pubblici conserverebbero la possibilità di entrare a far parte, investendo capitale pubblico, di grandi gruppi societari che svolgono attività per nulla utili o necessarie al fine dell'espletamento delle loro funzioni istituzionali, che è esattamente quanto il legislatore ha inteso evitare con il D. L.vo 175/2016, divieto che la modalità qui realizzata dalle parti appellate finirebbe per eludere praticamente sempre" (punto 14.5.3.).]

¹⁰ [Il giudice ha infatti sottolineato che l'articolo 1, comma 5, del TUSPP si riferisce a quelle disposizioni, contenute nel medesimo Testo Unico, che abbiano come destinatario diretto le società e non già le amministrazioni pubbliche. In ogni caso, la quotazione di IEG risale al 2019 e quindi ben oltre la data del 31 dicembre 2015 di cui alla disposizione transitoria racchiusa nell'articolo 26 del TUSPP (ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015).]

¹¹ [Con tali linee guida, in particolare, il Ministero, "previa consultazione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale", dovrà definire "le modalità che il gestore dello spazio fieristico osserva per garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie e una corretta e completa informazione alle imprese terze che operano nel mercato fieristico".]

¹² [Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 1738/2020; Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 5485/2020.]

ottemperanza delle statuizioni della sentenza, infatti, l'effetto conformativo comporta comunque il dovere dell'amministrazione di non adottare atti che contrastino con l'accertamento giudiziale e il conseguenziale effetto conformativo¹³.

Rispetto alla questione del controllo pubblico congiunto su Rimini Congressi (e, quindi, del controllo indiretto di IEG) – la cui sussistenza è stata negata, da ultimo, nella sentenza n. 434/2023 del Tar per l'Emilia Romagna (e da cui discenderebbe la non applicabilità dell'articolo 20 del TUSPP) – la CCIAA della Romagna, come visto, si è riservata di attendere gli esiti dei giudizi pendenti. Sul punto, si osserva che, diversamente da quanto sostenuto dal Tar – secondo il quale *"per potersi configurare un controllo pubblico congiunto occorrerebbe provare l'esistenza di un accordo in forma scritta concluso dai tre enti pubblici"* – sia il Consiglio di Stato¹⁴ sia la Corte dei Conti¹⁵ hanno chiaramente riconosciuto la sussistenza del controllo pubblico congiunto nei casi, come quello qui in discussione, di capitale pubblico maggioritario o totalitario, indipendentemente dall'esistenza di un atto redatto in forma scritta¹⁶.

In ogni caso, si rammenta che l'articolo 4 del TUSPP, nel vietare alle amministrazioni pubbliche il possesso, diretto o indiretto, di partecipazioni societarie e nell'individuare le partecipazioni societarie eccezionalmente consentite, non fa alcun riferimento alla situazione di controllo pubblico in cui versi la società partecipata dall'ente pubblico.

In definitiva, la situazione riferita dalla CCIAA della Romagna nel Piano 2023 resta, nella sostanza, la stessa già rilevata dall'Autorità nei precedenti pareri ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, i cui rilievi sono stati integralmente accolti dal Consiglio di Stato, con la più volte citata sentenza n. 3880/2023. L'ipotesi disciplinata dall'articolo 4, comma 7, del TUSPP, infatti, deve essere interpretata in modo rigoroso, al fine di evitare che quella che rappresenta una speciale prerogativa concessa dal legislatore si estenda oltre le intenzioni della norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato.

Tenuto conto di quanto sopra, le deliberazioni di Giunta n. 132 del 21/12/2023 e n. 133 del 29/12/2023, concernenti il *"Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2023"* (e i relativi allegati) appaiono in contrasto con l'articolo 4 comma 7, del TUSPP. In particolare, si ritiene che il mantenimento, per mezzo della società IEG S.p.A., di partecipazioni nel settore dell'allestimento di stand fieristici e di organizzazione di eventi in generale, non sia coerente con quanto stabilito dal citato articolo 4, comma 7, e con i principi concorrenziali che esso intende esprimere, e che pertanto tali partecipazioni debbano essere oggetto di dismissione. In tale ottica, si ritiene opportuno che venga altresì razionalizzato l'oggetto societario della IEG S.p.A., rendendolo conforme a quanto previsto dalla norma.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990, la CCIAA della Romagna dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 avverso le deliberazioni di Giunta n. 132 del 21/12/2023 "Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2023 (articolo 20 del d.lgs. 175/2016) – Determinazioni" e n. 133 del 29/12/2023 "Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2023 (articolo 20 del d.lgs. 175/2016) – Integrazione" e relativi allegati.

Nella propria adunanza del 5 marzo 2024, l'Autorità ha deliberato di inviare alla Camera di Commercio della Romagna – Forlì, Cesena e Rimini un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alle

¹³ [Si ricorda, peraltro, che il ricorso per Cassazione non sospende di per sé l'esecuzione della sentenza.]

¹⁴ [Nella sentenza n. 3880/2023, in particolare, il Consiglio di Stato richiama, a dimostrazione di un controllo congiunto per comportamenti concludenti paralleli, "oltre alla composizione societaria della Rimini Congressi s.r.l., la documentazione proveniente dalla stessa Provincia di Rimini dove l'esistenza di un controllo congiunto è apertamente riconosciuta (v. doc. 1.1. allegato al ricorso al TAR RG 356/2020), le delibere della Corte dei conti indirizzate nel corso del 2018 agli enti pubblici (...), la condotta di tali enti che nel loro comportamento nella vicenda amministrativa (e prima ancora nell'esercitare il loro diritto di voto in assemblea negli ultimi tre anni) rivelano l'esistenza di un coordinamento anche a monte e quindi di un controllo congiunto. Né a fronte di tali elementi concordanti è stata offerta una prova contraria (come, riprendendo le indicazioni di Anac, nella delibera n. 859 del 25.9.2019, sarebbe stato onere di controparte fare), tanto più in un caso nel quale – è bene sottolineare – tra i soci della Rimini Congressi non c'è (neppure) un socio non riconducibile a pubbliche amministrazioni" (punto 13.2.2.).]

¹⁵ [Cfr. Deliberazioni nn. 126/2018/VSGO, 11/SSRRCO/QMIG/19, 49/2021/VSGO, 10/2022/VSGO, 6/2024/VSGO.]

¹⁶ [A ciò si aggiunge altresì che "sia nel TUSP del 2016 che nella legislazione successiva, la pubblica amministrazione, quale soggetto che esercita il controllo, è stata ed è intesa "unitariamente", il che dovrebbe rilevare anche ai fini dell'art. 2359 c.c.; nel senso che, per accertare se ricorra l'ipotesi più semplice di cui al n. 1 del comma 1, basterebbe allora che il soggetto "Pubblica amministrazione" unitariamente inteso disponga della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (il che ricorrerebbe ampiamente nel caso qui in esame)" Cfr. punto 13.2.3. della sentenza n. 3880/2023 del Consiglio di Stato, ripreso anche dalla Corte dei Conti, al punto 5.2 della deliberazione n. 6/2024/VSGO.]

deliberazioni della Giunta camerale n. 132 del 21/12/2023, recante "*Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2023 (articolo 20 del d.lgs. 175/2016) – Determinazioni*" e n. 133 del 29/12/2023, recante "*Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2023 (articolo 20 del d.lgs. 175/2016) – Integrazione*" e relativi allegati, adottate in virtù di quanto disposto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175/2016, recante *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* ("TUSPP").

In particolare, l'Autorità prescriveva la dismissione della partecipazione detenuta nella società Rimini Congressi S.r.l. (pari al 29,52%) – società a capitale pubblico, partecipata, oltre che dal medesimo Ente camerale, dal Comune di Rimini (per il 31,56%, attraverso la società interamente controllata Rimini Holding S.p.A.) e dalla Provincia di Rimini (per il 28,63%) – che a sua volta controlla, ai sensi dell'articolo 2359 c.c., la società Italian Exhibition Group S.p.A. ("IEG"), attiva sia nella gestione di spazi fieristici di Rimini e di Vicenza, sia nel settore della realizzazione e dell'allestimento di *stand* fieristici (mediante la società Prostand S.r.l., interamente detenuta dalla stessa IEG).

L'Autorità ha infatti ritenuto che l'attività di allestimento di *stand* fieristici, svolta per il tramite di IEG, non potesse ritenersi inclusa nella deroga di cui all'articolo 4, comma 7, del TUSPP – che ammette "*le partecipazioni in società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici*" – e che il possesso di partecipazioni in società che svolgono la suddetta attività non risultasse strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali della Camera di Commercio della Romagna, atteso che andava a ricomprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato, come chiarito anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 3880/2023.

Nel citato parere, l'Autorità ha altresì ritenuto che la modifica dell'articolo 4, comma 7, del TUSPP, avvenuta ad opera dell'articolo 19, della legge n. 214/2023, pur ammettendo ora le partecipazioni in società aventi per oggetto le attività, le forniture e i servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori, non fosse tuttavia ancora efficace, secondo quanto espressamente stabilito dal comma 2 del medesimo articolo 19.

A seguito della notifica, avvenuta in data 7 marzo 2024, del parere motivato ex articolo 21-*bis*, la Camera di Commercio della Romagna ha fornito riscontro in data 16 maggio 2024, ribadendo la legittimità del proprio operato, anche sulla base della citata novella normativa e della recente sentenza del Consiglio di Stato n. 4030 del 3 maggio 2024, che ha ritenuto non più attuale la prospettazione dell'Autorità.

Pertanto, l'Autorità, nella propria adunanza del 21 maggio 2024, ha preso atto della citata sentenza del Consiglio di Stato n. 4030/2024 e ha opportunamente deliberato di non proporre ricorso al TAR per l'Emilia Romagna avverso le deliberazioni in oggetto.