

## AS1831 - COMUNE DI RIMINI - PIANO ANNUALE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

Roma, 8 marzo 2022

Comune di Rimini

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 1° marzo 2022, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente al contenuto della deliberazione 73 del 16 dicembre 2021 del Comune di Rimini, pervenuta all'Autorità in data 27 gennaio 2022 e recante, tra l'altro, la ricognizione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2020 e il piano di razionalizzazione periodica di alcune di esse<sup>1</sup>.

Dalla lettura della ricognizione 2021 e del piano di razionalizzazione periodica del 2021 emerge che il Comune di Rimini detiene partecipazioni nella società Rimini Congressi S.r.l., che a sua volta controlla la I.E.G. S.p.A.

La Rimini Congressi S.r.l. ha modificato la propria compagine societaria a seguito della fusione per incorporazione della Società del Palazzo dei Congressi S.p.A. in Rimini Congressi S.r.l., conclusasi il 22 dicembre 2020. Conseguentemente, sono entrati nella compagine societaria di Rimini Congressi S.r.l. i soggetti che detenevano azioni nella società Palazzo dei Congressi S.p.A. Le quote societarie della Rimini Congressi S.r.l. si sono quindi modificate a seguito della pre detta fusione e, al 31 dicembre 2020, data a cui si riferisce il piano contenuto nella delibera oggetto di parere, risultavano così ripartite: Rimini Holding (31,80%), Provincia di Rimini (28,5%), Camera di Commercio della Romagna (29%), I.E.G. S.p.A. (10,3%), AIA Palas (0,2%)<sup>2</sup>. La partecipazione di I.E.G. S.p.A., a sua volta controllata da Rimini Congressi S.r.l., deve essere ricondotta alla fattispecie, prevista dal Codice civile, delle "partecipazioni incrociate" per cui è previsto, ai sensi dell'articolo 2359 bis c.c., che i relativi diritti di voto rimarranno congelati. Con riferimento ad AIA Palas, la stessa è una società consortile che gestisce molte strutture recettizie destinate all'accoglienza durante gli eventi realizzati nel nuovo Palacongressi di Rimini. La partecipazione in Rimini Congressi S.r.l. è, comunque, minima e tale da non mutare il precedente assetto di controllo ad appannaggio dei soggetti pubblici. Allo stato non risultano intervenute modifiche significative della compagine societaria.

Nella Deliberazione 73 del 2021, il Comune di Rimini, confermando quanto già riferito nell'ambito delle precedenti ricognizioni annuali e dei relativi piani di razionalizzazione, considera esplicitamente la Rimini Congressi S.r.l. non sottoposta a controllo pubblico congiunto e ritiene, pertanto, che I.E.G. non rientri nella categoria delle partecipazioni societarie indirette da sottoporre alla ricognizione propedeutica al piano di razionalizzazione annuale. In particolare, il Comune riferisce che Rimini Congressi S.r.l.: "non è in controllo pubblico, neppure in via congiunta da ciò deriva che nel presente piano non devono essere esaminate e valutate le partecipazioni dalla medesima detenute (I.E.G. S.p.A.)" e di voler "mantenere la partecipazione in quanto strategica e coerente con le finalità dell'ente, senza alcun intervento di razionalizzazione".

Nel piano del Comune di Rimini si rappresenta anche che la Rimini Congressi S.r.l., "quand'anche venisse qualificata "a controllo pubblico", sarebbe, comunque, "a controllo pubblico congiunto", non "monocratico", per cui le partecipazioni da essa detenute (attualmente in realtà l'unica, quella in I.E.G.) non sarebbero ugualmente classificabili come "partecipazioni indirette" e quindi non dovrebbero comunque essere prese in considerazione nel presente documento (infatti non sono state inserite nel piano)". "In aggiunta a queste considerazioni, va rilevato anche che, dal 19 giugno 2019, I.E.G. è quotata al M.T.A. (mercato telematico azionario) della Borsa Valori di Milano, per cui è certamente e comunque esclusa dall'ambito di applicazione del TUSP e lo sarebbe anche nella denegata e non creduta ipotesi (formulata dalla Corte dei Conti) in cui la sua controllante RC avesse davvero la natura di "società a controllo pubblico". Pertanto, se ne prevede il mantenimento della partecipazione vista "l'importante attività (di coordinamento dei tre soci pubblici nella gestione delle loro partecipazioni societarie nei due settori fieristico e congressuale - tra loro sinergici e fondamentali per lo sviluppo economico del territorio riminese) e delle importanti operazioni (di "rafforzamento" di I.E.G. s.p.a., propedeutico anche alla relativa avvenuta quotazione in borsa) che la società ha attuato e sta continuando ad attuare efficacemente".

Tale valutazione dell'assetto societario nonostante mostri il chiaro coordinamento delle attività implementate mediante la Rimini Congressi S.r.l., tuttavia, giunge a considerazioni non condivisibili da questa Autorità che intende, in primo

<sup>1</sup> [La deliberazione è stata adottata in virtù di quanto disposto dall'art. 20 del D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, anche "TUSPP").]

<sup>2</sup> [Informazioni desumibili dalla stessa deliberazione 73/2021 del Comune di Rimini.]

luogo, ribadire quanto già comunicato con parere ex articolo 21 *bis* della L. 287/90 del 4 febbraio 2020 n. AS1667<sup>3</sup> e del 23 marzo 2021 n. AS1766<sup>4</sup> in merito al fatto che Rimini Congressi è soggetta al controllo congiunto dei tre soci pubblici sopra indicati e, in forza di tale controllo, la società I.E.G. S.p.A. deve considerarsi una partecipazione indiretta<sup>15</sup> dei predetti soggetti (Comune di Rimini, Provincia di Rimini e C.C.I.A.A. della Romagna) ex articolo 2, lett. g) del D.Lgs. n. 175/2016 (TUSPP).

Depongono a favore di tale ricostruzione diverse circostanze. In primo luogo, rileva la previsione statutaria per cui Rimini Congressi: *"ha lo scopo di assicurare, con continuità, il coordinamento strategico, tecnico e finanziario nella gestione delle partecipazioni societarie possedute per conto dei soci"*. La società, quindi, ha come fine statutario proprio quello della *"gestione unitaria delle partecipazioni"* e ciò lascia intendere la presenza di un controllo congiunto dei tre soci pubblici, peraltro confermato dall'analisi dei voti espressi fino al 31 dicembre 2020 dai tre soci in maniera identica – fatta eccezione per un unico caso di astensione di uno dei soci- nelle assemblee di Rimini Congressi.

Tale qualifica è inoltre, confermata anche dalla Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna, la quale, nella Delibera 44/2018 ha rilevato la natura pubblica del controllo esercitato su Rimini Congressi affermando che: *"l'ipotesi di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile può ricorrere anche quando le fattispecie considerate dalla norma si riferiscano a più pubbliche amministrazioni, le quali esercitano tale controllo congiuntamente mediante comportamenti concludenti, a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato [...] Dalla qualificazione della partecipazione in Rimini Congressi come di controllo ... consegue la necessità di includere tra le società da assoggettare alla revisione straordinaria anche quelle indirettamente possedute tramite questa e quindi, Italian exhibition group s.p.a. ... e le società da questa controllate"*.

Come già rilevato nel menzionato parere dell'Autorità AS1766, un'ulteriore conferma del controllo congiunto pubblico esercitato da Comune di Rimini, dalla CCIAA Romagna e dalla Provincia di Rimini su Rimini Congressi S.r.l. può ravvisarsi nel processo di razionalizzazione della società Palazzo dei Congressi S.p.A. realizzatosi attraverso la fusione in Rimini Congressi S.r.l..

Nella Relazione illustrativa dell'organo amministrativo al progetto di fusione tra Rimini Congressi e Società del Palazzo dei Congressi S.p.A., redatta ai sensi dell'articolo 2501-*quinquies* del Codice Civile (avvenuta nel dicembre 2020) si legge, infatti, nel capitolo *"obiettivi e motivazioni che si intendono perseguire con l'Operazione"* che *"L'operazione di fusione ... trae origine dalle esigenze dei soci enti locali riminesi (provincia di Rimini, Camera di Commercio della Romagna – Forlì – Cesena e Rimini e Rimini Holding S.p.A., holding del Comune di Rimini), che unitamente detengono il 100% del capitale sociale di Rimini Congressi, di procedere, pur non avendo più partecipazioni dirette in Società del Palazzo, ad attuare un piano di razionalizzazione delle proprie partecipazioni dirette e indirette [...] è quindi di tutta evidenza che gli EE.LL obbligati a rispettare le previsioni del suddetto articolo 20 [d.lgs. 176/2016 n.d.r.] ritengono necessario perfezionare l'ipotizzata operazione di fusione"*. È la stessa Rimini Congressi, pertanto, a giustificare la fusione con una sua controllata con la necessità di rispondere agli obblighi, gravanti sugli enti pubblici controllanti, di adempiere alle prescrizioni di cui all'articolo 20 D.Lgs. 175/2016.

Ciò premesso, si ritiene di reiterare i rilievi già formulati mediante i pareri n. AS1667 e n. AS1766 in merito alla sussistenza di specifiche criticità sotto il profilo della disciplina della concorrenza derivanti dal predetto assetto societario.

Si osserva, infatti, che I.E.G. S.p.A. ha implementato una significativa attività di acquisizione di società che svolgono attività diverse da quella relativa all'organizzazione di fiere<sup>6</sup>. Di tali acquisizioni non è pervenuta alcuna comunicazione ai sensi dell'articolo 5, comma 3 del D.Lgs. 175/2016.

Si ricorda, al riguardo, che il D.Lgs. 175/2016 ha ricondotto a un unico *corpus* normativo la disciplina delle partecipazioni pubbliche prevedendo, da un lato, la razionalizzazione delle stesse mediante un'individuazione stringente degli scopi statutari che le società a partecipazione pubblica possono perseguire e degli ambiti di attività in cui è ammesso costituire società o mantenere partecipazioni pubbliche, dall'altro, il rafforzamento degli obblighi motivazionali cui le Pubbliche Amministrazioni sono tenute per la costituzione o il mantenimento delle partecipazioni.

Il TUSPP individua dunque una tipologia ristretta di ambiti in cui possono essere costituite nuove società e/o acquisite/mantenute partecipazioni in quelle esistenti, prevedendo stringenti vincoli di scopo e di attività (articolo 4).

Un regime speciale è previsto per le fiere, alle quali è dedicato l'articolo 4 comma 7, il quale dispone espressamente che *"sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici"*. Ciò a significare, nello spirito della norma, che la gestione degli spazi

---

<sup>3</sup> [In Boll. n. 23/2020.]

<sup>4</sup> [In Boll. n. 24/2021.]

<sup>5</sup> [In merito alla situazione societaria di I.E.G. S.p.A., secondo quanto riportato nel sito della società ed anche in virtù di quanto già riferito dal Comune di Rimini in data 23 febbraio 2021, la Rimini Congressi S.r.l. detiene il 49% delle azioni societarie corrispondenti al 55,86% dei diritti di voto.]

<sup>6</sup> [Mediante delibere dell'aprile 2018, l'Assemblea generale e il Consiglio di Amministrazione di I.E.G. hanno stabilito l'acquisizione del 60% della società Prostand S.r.l., la quale a sua volta ha acquisito e poi incorporato la Colorcom Allestimenti Fieristici S.r.l. Si tratta di società attive nel settore dell'allestimento di stand per fiere, congressi ed eventi in generale. Secondo quanto risulta dall'ultimo bilancio consolidato, alla data del 30 settembre 2020, la società I.E.G. risulta detenere di fatto il 100% della Prostand S.r.l. per effetto di diritti di option esercitati e da esercitare dal giugno 2020 fino alla approvazione del bilancio di esercizio del 2022.]

fieristici e l'organizzazione di tali manifestazioni appaiono sostanzialmente equiparabili, sotto il profilo dello scopo perseguito, alle altre attività che le Pubbliche Amministrazioni possono perseguire attraverso partecipazioni societarie, ossia quelle definite dall'articolo 4, comma 1, come "*strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali*".

In merito, si ritiene che il legislatore abbia voluto concedere il riconoscimento di cui all'articolo 4, comma 7, alle partecipazioni che riguardano società aventi quale oggetto sociale prevalente l'organizzazione di uno specifico tipo di eventi che, in coerenza con il dettato della norma, appaiono essere le manifestazioni volte alla valorizzazione del patrimonio culturale ed industriale di riferimento, in quanto espressioni di un valore meritevole di essere considerato all'interno delle diverse finalità istituzionali perseguite dalle pubbliche amministrazioni in genere.

Tale interpretazione, d'altra parte, appare coerente con i principi che disciplinano la tutela della concorrenza, ai quali si ispira anche il D.Lgs. 175/2016, come risulta dal comma 2 dell'articolo 1, secondo il quale le disposizioni contenute nel decreto di cui trattasi, "*sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica*".

Anche sotto il profilo concorrenziale, dunque, si ritiene che l'ipotesi disciplinata dall'articolo 4, comma 7, del D.Lgs. 175/2016 debba 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.

In tal senso, le partecipazioni detenute da I.E.G. S.p.A. in società che svolgono servizi ulteriori, quali quelli dell'allestimento di *stand* per fiere, per congressi ed eventi in generale, non appaiono rientrare nel dettato del menzionato comma 7 dell'articolo 4 del D.Lgs. 175/2016. Si tratta, infatti, di servizi che, pur riguardando anche l'organizzazione delle fiere, non appaiono direttamente ascrivibili alle sopra richiamate finalità istituzionali, e per i quali non si rinvencono motivi per una loro sottrazione dalle dinamiche di mercato. A ciò si aggiunga il possibile rischio che il gestore della fiera non conceda a soggetti esterni alla propria compagine societaria di svolgere i servizi collaterali alle diverse manifestazioni, quali sono ad esempio quelli relativi all'allestimento degli *stand* nell'interesse dei singoli espositori.

Tenuto conto di quanto sopra, la ricognizione delle partecipazioni ed il piano annuale di razionalizzazione delle società partecipate approvati con deliberazione 73 del 16 dicembre 2021 del Consiglio Comunale di Rimini recante l'approvazione del documento unitario 2021 appare in contrasto con l'articolo 4, comma 7, del TUSPP.

In particolare, si ritiene che il mantenimento, per mezzo della società I.E.G. S.p.A., di partecipazioni nel settore dell'allestimento di *stand* 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 I.E.G. S.p.A., rendendolo conforme a quanto previsto dalla norma e dunque limitando esso e l'attività svolta dalla società in via prevalente alla gestione degli spazi fieristici e all'organizzazione di fiere.

Ai sensi dell'articolo 21 *bis*, comma 2, della legge n. 287/90, il Comune di Rimini dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate. 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 SEGRETARIO GENERALE  
Guido Stazi

IL PRESIDENTE  
Roberto Rustichelli

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Rimini al parere motivato espresso dall'Autorità, ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avverso Deliberazione 73 del 16/12/2021, recante l'approvazione del Documento Unitario 2021, composto da: 1) relazione sull'attuazione del p.d.r.p. 2020 (piano di razionalizzazione periodica 2020 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal Comune di Rimini al 31/12/2019) e 2) ricognizione 2021 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal Comune di Rimini al 31/12/2020 e p.d.r.p. 2021 di alcune di esse.***

Nella propria riunione del 1° marzo 2022, l'Autorità ha deliberato di inviare al Comune di Rimini, un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito al contenuto della Deliberazione 73 del 16/12/2021 del Comune di Rimini, recante l'approvazione del Documento Unitario 2021, composto da: 1) relazione sull'attuazione del p.d.r.p. 2020 (piano di razionalizzazione periodica 2020 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal comune di rimini al 31/12/2019) e 2) ricognizione 2021 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal Comune di Rimini al 31/12/2020 e p.d.r.p. 2021 di alcune di esse, adottato dal predetto Comune in virtù di quanto disposto dall'articolo 20 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

In particolare, l'Autorità prescriveva al Comune di Rimini di cedere le partecipazioni detenute per mezzo della società Italian Exhibition Group S.p.A. (IEG) in alcune società operanti nel settore dell'allestimento *stand* per fiere, congressi ed eventi in genere. IEG è una società che organizza fiere, congressi ed eventi anche a livello internazionale ed è controllata dalla Società Rimini Congressi S..r.l., a sua volta partecipata da tre soci pubblici, Comune di Rimini (per il 35,58% attraverso la società da esso controllata Rimini Holding S.p.A.), Provincia di Rimini (per il 32,50%) e C.C.I.A.A. della Romagna - Forlì-Cesena e Rimini (per il 31,92%).

L'Autorità ha infatti ritenuto, che, il regime speciale per le fiere introdotto dall'articolo 4, comma 7 del TUSPP, che stabilisce che *"Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici"*, debba essere interpretato in modo rigoroso al fine di evitare che quella che rappresenta una speciale prerogativa concessa dal legislatore si estenda oltre lo scopo e gli obiettivi prefissati dalla norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato. Sul punto, l'Autorità ha rilevato che i servizi di allestimento di *stand*, pur potendo riguardare anche l'organizzazione di fiere, non appaiono primariamente ascrivibili alle finalità istituzionali dettate dalla norma ed alla generale *ratio* del TUSPP e che in relazione agli stessi non si individuano motivi per una loro sottrazione dalle dinamiche di mercato.

Il Comune di Rimini, con comunicazione del 16 marzo 2022, ha dato riscontro al parere dell'Autorità, ritenendo legittimo il proprio operato, principalmente per l'assenza di controllo pubblico in capo alla società IEG.

Preso atto del mancato adeguamento dell'amministrazione al parere motivato ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 5 aprile 2022, ha quindi disposto l'impugnazione dinnanzi al T.A.R. dell'Emilia Romagna della Deliberazione 73 del 16/12/2021 del Comune di Rimini, recante l'approvazione del Documento unitario 2021, composto da: 1) *relazione sull'attuazione del p.d.r.p. 2020 (piano di razionalizzazione periodica 2020 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal Comune di Rimini al 31/12/2019)* e 2) *ricognizione 2021 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal Comune di Rimini al 31/12/2020 e p.d.r.p. 2021 di alcune di esse.*