

AS2000 - COMUNE DI RIMINI - PIANO ANNUALE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

Roma, 5 aprile 2024

Comune di Rimini

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 3 aprile 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, relativamente al contenuto della deliberazione del Consiglio comunale n. 100 del 19 dicembre 2023 del Comune di Rimini, pervenuta all'Autorità in data 15 marzo 2024, recante, tra l'altro, la ricognizione 2023 delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2022 e il piano di razionalizzazione periodica 2023 di alcune di esse¹.

Dalla predetta delibera risulta che il Comune di Rimini ha deciso di mantenere la propria partecipazione indiretta (attualmente pari al 31,56%, detenuta tramite la società, interamente partecipata, Rimini Holding S.p.A.) 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 dal Comune nella citata delibera - e, in particolare, nella parte relativa alla ricognizione 2023 delle partecipazioni detenute dall'Ente al 31 dicembre 2022 - con riferimento alla società Rimini Congressi si conferma la sua qualifica di "società priva di controllo pubblico congiunto, con tutto ciò che ne consegue (ivi inclusa la mancata considerazione, nel presente documento, di appositi paragrafi dedicati espressamente alla sua controllata IEG e, "a cascata", alle ulteriori società da questa controllate "a valle")".

A tale riguardo, l'Autorità intende innanzitutto richiamare quanto già espresso con i tre precedenti pareri motivati resi, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, il 4 febbraio 2020 (AS1667)³, il 23 marzo 2021 (AS1766)⁴ e il 1° marzo 2022 (AS1831)⁵ - aventi a oggetto, rispettivamente, i piani di razionalizzazione 2019, 2020 e 2021 di Codesto Ente comunale - in merito al fatto che Rimini Congressi S.r.l. (attiva nella gestione delle fiere) è soggetta al controllo pubblico congiunto della Camera di Commercio della Romagna (di seguito "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*, deve considerarsi partecipata indirettamente⁶ dai tre menzionati Enti pubblici, ai sensi dell'articolo 2, lettera g), del d.lgs. n. 175/2016 (recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", di seguito, "TUSPP").

A fronte di tale assetto societario, l'Autorità intende ribadire che l'attività di allestimento di *stand*, 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 del Comune di Rimini, 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

¹ [La deliberazione è stata adottata ai sensi dell'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016 (recante, "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica").]

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 marzo 2019, a seguito della fusione per incorporazione in Prostand S.r.l.).]

³ [In Bollettino n. 23/2020.]

⁴ [In Bollettino n. 27/2021]

⁵ [In Bollettino n. 17/2022.]

⁶ [Dall'ultimo bilancio (aggiornato al 31 dicembre 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 AS1667, riformando integralmente la sentenza del Tar per l'Emilia-Romagna n. 858/2020.]

spazi fieristici e di organizzazione di eventi fieristici”, ex articolo 4, comma 7, TUSPP⁸; iii) che è irrilevante il richiamo 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 a IEG, che è stata quotata in borsa nel giugno 2019¹⁰.

Pertanto, in esecuzione della menzionata sentenza n. 3880/2023 del Consiglio di Stato, il Comune di Rimini avrebbe dovuto provvedere, entro trenta giorni dalla notificazione della decisione, alla riadozione dell’atto annullato, 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 comunale, con il piano di razionalizzazione oggetto del presente parere motivato, mantenuto la partecipazione censurata.

A sostegno del detto mantenimento, il Comune di Rimini ha affermato, non senza contraddizioni: i) che la questione del controllo pubblico congiunto su Rimini Congressi S.r.l.- e, quindi, del controllo indiretto di IEG - appare espressione di un orientamento “minoritario e recessivo di fronte a quello, di segno opposto, sancito dalla prevalente dottrina e giurisprudenza”; ii) che la sentenza n. 3880/2023 del Consiglio di Stato sarebbe stata “confutata e smentita dalla successiva sentenza del Tar Emilia-Romagna n. 434/2023” e, conseguentemente, le relative statuizioni non sarebbero più cogenti “nemmeno in termini di “provvisoria esecutività” e di conseguente obbligo di ottemperanza, quanto meno per i due soci pubblici di Rimini Congressi (Provincia di Rimini e CCIAA della Romagna) tra i quali la sentenza “fa stato”¹¹; iii) che il Comune non potrebbe in ogni caso ottemperare alla sentenza del Consiglio di Stato senza l’accordo con gli altri due soci; iv) che la sentenza del Consiglio di Stato n. 3880/2023 non è passata in giudicato, essendo stata impugnata innanzi alla Corte di Cassazione e quindi non sarebbe definitiva, pur essendo “provvisoriamente esecutiva”; v) che la “cogenza (provvisoria esecutività)” della sentenza potrebbe poi essere superata dalla modifica, ad opera del “D.D.L. concorrenza per l’anno 2022”, dell’articolo 4, comma 7, del TUSPP, che legittimerebbe le partecipazioni in società aventi per oggetto le attività, le forniture e i servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori.

Orbene, l’Autorità ritiene che tali argomentazioni siano errate in punto di diritto. In primo luogo, si osserva che la modifica dell’articolo 4, comma 7, del TUSPP, è avvenuta a 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 tuttavia evidenziare 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

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, 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 di cui all’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 [Infatti, con la richiamata sentenza del Tar Emilia-Romagna n. 434 del 3 luglio 2023 (successiva alla sentenza del Consiglio di Stato n. 3880 del 18 aprile 2023) sono stati respinti i ricorsi presentati dall’Autorità contro i Piani di razionalizzazione 2021 della Provincia di Rimini e della CCIAA della Romagna. Il ricorso proposto dall’Autorità contro il Piano di razionalizzazione 2021 del Comune di Rimini è stato invece respinto in data antecedente alla citata sentenza del Consiglio di Stato, con sentenza del Tar Emilia-Romagna n. 78 del 14 febbraio 2023.].

di entrata in vigore della presente legge" (avvenuta in data 31 dicembre 2023)¹². Allo stato, risulta che le menzionate linee guida non siano state ancora adottate.

Con riguardo alle affermazioni del Comune di Rimini circa il fatto che la sentenza n. 3880/2023 del Consiglio di Stato sarebbe stata "confutata e smentita dalla successiva sentenza del Tar Emilia-Romagna n. 434/2023 [...]", 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 tratta¹³. Indipendentemente dalla azionabilità in ottemperanza delle statuizioni della sentenza, infatti, l'effetto conformativo comporta comunque il dovere dell'amministrazione - e, nel caso di specie, di ciascuna amministrazione destinataria della sentenza *de qua*¹⁴ - di non adottare atti che contrastino con l'accertamento giudiziale e il conseguenziale effetto conformativo¹⁵.

Rispetto alla questione del controllo pubblico congiunto su Rimini Congressi S.r.l. (e, quindi, del controllo indiretto di IEG) - la cui sussistenza è stata negata, da ultimo, nella già menzionata sentenza n. 434/2023 del Tar per l'Emilia Romagna (e da cui discenderebbe la non applicabilità dell'articolo 20 del TUSPP) - si osserva comunque 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 Stato¹⁶ che la Corte dei Conti¹⁷ 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 scritta¹⁸.

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 dal Comune di Rimini 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, la deliberazione del Consiglio comunale n. 100 del 19/12/2023, concernente, tra l'altro, il "Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2023", appare 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* 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, il Comune di Rimini dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni

¹² [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".]

¹³ [Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 1738/2020; Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 5485/2020.]

¹⁴ [In argomento, cfr. Tar Lazio, sez. I, 20 marzo 2023, n. 4769, in cui si afferma, in particolare, che "l'effetto utile della diffida contenuta nel provvedimento [...] deve essere raggiunto attraverso l'opera di tutte le singole imprese destinatarie dell'atto, giacché altrimenti, [...], si disincentiverebbe l'ottemperanza di ciascuna parte destinataria di un provvedimento antitrust, nella speranza che l'ottemperanza delle altre imprese compartecipanti possa soddisfare le ragioni pubbliche della concorrenza". Diversamente opinando, infatti, verrebbe del tutto neutralizzata l'efficacia sia del parere motivato dell'Autorità e sia del conseguente accertamento giudiziale.]

¹⁵ [Si ricorda, peraltro, che il ricorso per Cassazione non sospende di per sé l'esecuzione della sentenza.]

¹⁶ [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'esercizio del 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.).]

¹⁷ [Cfr. Deliberazioni nn. 126/2018/VSGO, 11/SSRRCO/QMIG/19, 49/2021/VSGO, 10/2022/VSGO, 6/2024/VSGO.]

¹⁸ [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).]

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 SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

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 la deliberazione del Consiglio Comunale di Rimini n. 100 del 19/12/2023 (e allegati), avente ad oggetto "Documento unitario 2023, composto da: 1) relazione sull'attuazione del p.d.r.p. 2022 (piano di razionalizzazione periodica 2022 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal Comune di Rimini al 31/12/2021) e 2) ricognizione 2023 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal Comune di Rimini al 31/12/2022 e p.d.r.p. 2023 (piano di razionalizzazione periodica 2023) di alcune di esse".

Nella propria adunanza del 3 aprile 2024, l'Autorità ha deliberato di inviare al Comune di Rimini un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione del Consiglio Comunale indicata in oggetto.

In particolare, l'Autorità prescriveva la dismissione della partecipazione indirettamente detenuta nella società Rimini Congressi S.r.l. (attraverso la società interamente controllata Rimini Holding S.p.A., (pari al 31,56%) – società a capitale pubblico, partecipata, oltre che dal medesimo Comune, dalla Camera di Commercio della Romagna (per il 29,52%) 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 del Comune di Rimini, 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 5 aprile 2024, del parere motivato ex articolo 21-bis, il Comune di Rimini ha fornito riscontro in data 31 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 18 giugno 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 la deliberazione in oggetto.