



COMUNE DI RIMINI

- Segreteria Generale -

DELIBERAZIONE ORIGINALE DI CONSIGLIO COMUNALE

DELIBERAZIONE N. : 45 del 28/05/2024

Oggetto : CONFERMA DEL “DOCUMENTO UNITARIO 2023” E RISCONTRO AL PARERE DELL’A.G.C.M. SUL MEDESIMO

L’anno duemilaventiquattro, il giorno ventotto del mese di Maggio, alle ore 18:49, con la continuazione nella sala consiliare del Comune di Rimini, previo avviso scritto notificato ai sensi e nei termini di legge a ciascun Consigliere, si è riunito il Consiglio Comunale in seduta di 1^a convocazione.

Per la trattazione dell’argomento all’oggetto indicato, risultano presenti:

	Consiglieri Comunali	Pres./Ass,		Consiglieri Comunali	Pres./Ass,
1	Sadegholvaad Jamil	Presente	18	Marchei Loreno	Presente
2	Angelini Matteo	Presente	19	Marchioni Elisa	Presente
3	Barilari Annamaria	Presente	20	Messori Ilaria	Assente
4	Bellucci Andrea	Presente	21	Murano Brunori Stefano	Presente
5	Cancellieri Luca	Presente	22	Neri Giuseppe	Presente
6	Carminucci Edoardo	Assente	23	Pari Andrea	Assente
7	Casadei Giovanni	Assente	24	Pasini Luca	Presente
8	Ceccarelli Enzo	Presente	25	Petrucci Matteo	Presente
9	Corazzi Giulia	Presente	26	Ramberti Samuele	Presente
10	De Leonardis Daniela	Presente	27	Renzi Gioenzo	Presente
11	De Sio Luca	Assente	28	Soldati Serena	Presente
12	Di Campi Addolorata	Presente	29	Spina Carlo Rufo	Presente
13	Di Natale Barbara	Presente	30	Tonti Marco	Presente
14	Guaitoli Manuela	Presente	31	Zamagni Giuliano	Presente
15	Lamarra Lucia	Presente	32	Zamagni Marco	Presente
16	Lisi Gloria	Presente	33	Zoccarato Matteo	Presente
17	Marcello Nicola	Presente			

Totale presenti n. 28 - Totale assenti n. 5

Presiede Giulia Corazzi nella sua qualità di PRESIDENTE DEL CONSIGLIO.

Partecipa Dott.ssa Diodorina Valerino in qualità di Segretario Generale.



In conformità a quanto previsto dall'art. 53, commi 1/bis e 1/ter del Regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale e dall'Appendice al Regolamento avente ad oggetto la disciplina dello svolgimento delle sedute del Consiglio in videoconferenza approvati da ultimo con Deliberazione di C.C. in data 5/10/2023 n. 70, la seduta si è svolta con sistema di videoconferenza "Collaborate Space", che consente il riconoscimento di tutti i partecipanti, tramite la partecipazione della Presidente del Consiglio, di tutti i Consiglieri presenti, del Segretario Generale collegati in presenza dalla sala del Consiglio, esclusi i Consiglieri: Ceccarelli, Di Campi, Di Natale, Lamarra, Lisi, Marchei e Tonti collegati da remoto.

OGGETTO: Conferma del "Documento unitario 2023" e riscontro al parere dell'A.G.C.M. sul medesimo.

La Presidente del Consiglio Corazzi, vista la proposta di delibera consiliare n. 50 del 09/05/2024, presentata dalla Giunta comunale al Consiglio, la pone in trattazione nel testo di seguito trascritto:

“OGGETTO: Conferma del "Documento unitario 2023" e riscontro al parere dell'A.G.C.M. sul medesimo.

IL CONSIGLIO COMUNALE

PREMESSO:

- che il Comune di Rimini è attualmente socio unico di "Rimini Holding s.p.a." (nel prosieguo del presente atto, per praticità, "RH"), società strumentale "in house" (costituita nel 2010, attualmente partecipata, amministrata e controllata dai soggetti indicati nel prospetto a corredo del presente atto al n.1, avente per oggetto l'esercizio delle attività di natura finanziaria, con particolare riferimento all'assunzione e alla gestione, non nei confronti del pubblico, ma del proprio socio unico Comune di Rimini, di partecipazioni in società e/o enti costituiti o costituendi, nonché l'esercizio dei diritti/doveri di socio del Comune, i cui bilanci ad oggi approvati sono consultabili sul relativo sito internet <http://www.riminiholding.it/>), che supporta l'ente nella gestione delle proprie partecipazioni societarie e, quindi, anche nella predisposizione degli atti (piani/documenti di revisione/razionalizzazione) ad esse inerenti ed anche nella valutazione delle "censure" eventualmente su di essi formulate dagli "organi di controllo" (Corte dei Conti, M.E.F., A.G.C.M.);
- con il parere S4402B del 03/04/2024, trasmesso all'ente in data 05/04/2024 (formulato, in termini e tempi analoghi, anche alla Provincia di Rimini e alla C.C.I.A.A. della Romagna - e sub-allegato alla lettera "A.1" alla relazione di RH di seguito indicata, allegata alla lettera "A"), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (c.d. "antitrust", nel prosieguo, per praticità, "A.G.C.M." o "Autorità") ha "contestato" il "Documento unitario 2023" dell'ente (approvato con la precedente D.C.C. n.100 del 19/12/2023 e, per la parte di esso inerente alle società partecipate attraverso RH - "Proposta di documento unitario 2023" - dalla relativa assemblea ordinaria dei soci del 20/12/2023),
 - per la qualificazione della società partecipata indirettamente (attraverso RH) "Rimini Congressi s.r.l." (nel prosieguo, per praticità, "RC") come "priva del controllo pubblico congiunto" e
 - per l'omessa (asseritamente indebita) considerazione, nel documento stesso, della società "I.E.G. s.p.a." (nel prosieguo, per praticità, "I.E.G."), controllata da RC;

- in particolare l'Autorità ha ritenuto che il suddetto "*Documento*" - replicando di fatto (su tali argomenti) il contenuto di quelli degli anni precedenti (in particolare degli anni 2019, 2020 e 2021, già oggetto di specifici analoghi pareri "di censura" da parte della medesima Autorità) - non tenga conto, indebitamente, delle statuizioni della sentenza n.3880/2023 del 09/02/2023 del Consiglio di Stato (nel prosieguo "CdS"), che ha accolto i rilievi reiteratamente mossi dall'Autorità, in passato, su tali temi;
- al termine del parere, l'Autorità ha quindi invitato l'ente a modificare il medesimo "*Documento unitario 2023*" entro i 60 giorni successivi alla trasmissione del parere stesso (quindi entro il 04/06/2024) e a trasmetterle, entro il medesimo termine, gli atti adottati, riservandosi, in caso di mancato recepimento del parere, di impugnare gli atti comunali di fronte al T.A.R. E.R., entro i successivi 30 giorni;
- con nota prot. n.160217 del 02/05/2024, l'ente ha trasmesso il parere in oggetto ad RH, con preghiera di fornire (nell'ambito dello svolgimento dei propri compiti statutari di "supporto" al Comune nella gestione delle proprie partecipazioni societarie ed anche in qualità di soggetto che, in data 28/11/2023, ha formulato e proposto all'ente - quanto meno per la parte inerente alle partecipazioni societarie da esso detenute per il suo tramite, coincidente con la "*Proposta di documento unitario 2023*" - il "*Documento unitario 2023*" contestato dall'A.G.C.M.), con apposita relazione, tutte le informazioni e le valutazioni che fossero risultate necessarie e/o utili all'ente per riscontrare, tempestivamente ed esaustivamente, il parere dell'Autorità;

CONSIDERATO che:

- a fronte della suddetta richiesta, in data 09/05/2024 l'amministratore unico di RH ha presentato all'ente apposita <<*Proposta di riscontro al parere S4402B del 03/04/2024 di A.G.C.M. in relazione al "Documento unitario 2023"*>> prot. n.054U/pec, allegata al presente atto - con i relativi n.6 sub-allegati - quale parte integrante e sostanziale dello stesso, alla lettera "A" e, nel prosieguo del presente atto identificata, per praticità, come "*Relazione-proposta di RH del 09/05/2024*";
- nella suddetta "*Relazione-proposta*" RH:
 - ha "ricostruito" la "genesì" del "*Documento unitario 2023*";
 - ha esposto e valutato gli accadimenti successivi all'adozione del "*Documento unitario 2023*", ivi inclusa l'ultima recente sentenza del Consiglio di Stato n.4030/2024 del 23/04/2024 (pubblicata in data 03/05/2024, sub-allegata alla lettera "A.6" e favorevole all'ente), che ha superato, le principali statuizioni avverse all'ente della precedente sentenza del medesimo CdS n.3880/2023 del 09/02/2023 (sub-allegata alla lettera "A.5"), rigettando le principali censure dell'Autorità, proprio sui medesimi temi;
 - ha svolto ed argomentato rilevanti considerazioni in merito al contenuto del "*Documento*" stesso e ai rilievi mossi da A.G.C.M. su di esso, anche alla luce degli accadimenti successivi alla relativa adozione;
 - ha reputato <<*coerente con le norme vigenti ed anche con le relative più recenti interpretazioni giurisprudenziali la formulazione della "Proposta di documento unitario 2023" ed anche del "Documento unitario 2023" dell'ente (che, relativamente ai temi trattati nel parere di A.G.C.M. qui esaminato, l'ha integralmente recepita)*>>;
 - per le motivazioni e le valutazioni ivi esposte, ha proposto all'Ente (ritenendo tale comportamento ragionevole e prudente), con deliberazione del proprio Consiglio Comunale, di:
 - confermare integralmente (anche in vista della relativa successiva conferma, come socio unico di RH, in seno alla relativa assemblea ordinaria dei soci di prossima imminente celebrazione) la "*Proposta di documento unitario 2023*" (e, in particolare, la "*Proposta di ricognizione 2023*"

in essa contenuta, con particolare riferimento alla qualificazione di RC ivi indicata ed alla mancata inclusione, in essa, di I.E.G.) e, conseguentemente, il “Documento unitario 2023” (e, in particolare, la “Ricognizione 2023” in essa contenuta e, nello specifico, la qualificazione di RC ivi indicata e la mancata inclusione in essa di I.E.G.) approvata con la precedente D.C.C. n.100 del 19/12/2023;

- rigettare integralmente i rilievi formulati dall’A.G.C.M. con il proprio parere n. S4402B del 03/04/2024 e, conseguentemente, resistere nell’eventuale giudizio che A.G.C.M. dovesse intraprendere a seguito del rigetto proposto;
 - evidenziando che l’interesse pubblico sotteso alla proposta formulata al Comune consiste nel confermare la piena legittimità e correttezza di un fondamentale “documento guida” in materia di partecipazioni societarie comunali (il “Documento unitario 2023”) e nel rigettare il parere contrario, su di esso, di A.G.C.M., in quanto erroneo e non condivisibile, sia in diritto, sia in fatto;

RITENUTO che:

- le considerazioni e le valutazioni formulate dall’amministratore unico di RH nella suddetta propria “Relazione-proposta” siano tutte integralmente condivisibili e che, conseguentemente, lo sia anche quanto da egli proposto sulla base delle stesse;
- occorra, quindi, fare propria ed approvare la “Relazione-proposta” formulata dall’amministratore unico di RH e, conseguentemente:
 - confermare integralmente (anche in vista della relativa successiva conferma, come socio unico di RH, in seno all’assemblea ordinaria dei soci di RH di prossima imminente celebrazione) la “Proposta di documento unitario 2023” (e, in particolare, la “Proposta di ricognizione 2023” in essa contenuta, con particolare riferimento alla qualificazione di RC ivi indicata ed alla mancata inclusione, in essa, di I.E.G.) e, conseguentemente, il “Documento unitario 2023” (e, in particolare, la “Ricognizione 2023” in essa contenuta e, nello specifico, la qualificazione di RC ivi indicata e la mancata inclusione in essa di I.E.G.) approvato con la precedente D.C.C. n.100 del 19/12/2023;
 - rigettare integralmente i rilievi formulati dall’A.G.C.M. con il proprio parere S4402B del 03/04/2024;
- occorra, conseguentemente, dare espresso mandato:
 - al Sindaco (o suo delegato) di porre in essere tutto ciò che risultasse necessario e/o opportuno per l’approvazione, da parte del socio Comune di Rimini, in seno all’assemblea ordinaria dei soci di RH di prossima imminente celebrazione, dell’integrale conferma della “Proposta di documento unitario 2023” (e, in particolare, della “Proposta di ricognizione 2023” in essa contenuta, con particolare riferimento alla qualificazione di RC ivi indicata ed alla mancata inclusione, in essa, di I.E.G.);
 - al responsabile della U.O. Organismi Partecipati dell’ente, di trasmettere il presente atto all’A.G.C.M., entro il termine del 04/06/2024, in risposta ai rilievi da essa formulati con il parere in oggetto;

VISTI:

- l’articolo 42 del D.Lgs.18.08.2000, n.267;
- l’articolo 29 (“società di capitali”) dello statuto del Comune di Rimini;

VISTO il parere favorevole espresso dal responsabile della U.O. Organismi Partecipati in ordine alla regolarità tecnica, ai sensi dell’articolo 49 del D.Lgs.18.08.2000, n.267, della presente proposta deliberativa e dato atto che la stessa è stata sottoposta al Responsabile del Servizio Finanziario

(Settore Ragioneria Generale) ai sensi dell'art. 4 del vigente Regolamento di Contabilità, allegato al presente atto;

VISTA la dichiarazione del responsabile del Servizio Finanziario (Settore Ragioneria Generale), ai sensi dell'art. 4 del Regolamento di Contabilità sull'irrelevanza contabile della proposta di cui trattasi, allegata al presente atto;

ACQUISITO il parere di legittimità del Segretario Generale ai sensi art. 5, comma 3 del Regolamento sui Controlli Interni adottato con delibera di C.C. n. 4 del 24.01.2013;

VISTO il parere favorevole espresso in data 21.05.2024 dalla 5^a Commissione Consigliare Permanente;

DELIBERA

- 1) **DI CONDIVIDERE**, fare propria ed approvare la “*Relazione-proposta di RH del 09/05/2024*” (prot. n.054U/pec) avente ad oggetto <<*proposta di riscontro al parere S4402B del 03/04/2024 di A.G.C.M. in relazione al “Documento unitario 2023”*>>, allegata, con i relativi sei sub-allegati, al presente atto, quale parte integrante e sostanziale dello stesso, alla lettera “A” e quindi di:
 - 1.a) confermare integralmente (anche in vista della relativa successiva conferma, come socio unico di RH, in seno alla relativa assemblea ordinaria dei soci di prossima imminente celebrazione) la “*Proposta di documento unitario 2023*” (e, in particolare, la “*Proposta di ricognizione 2023*” in essa contenuta, con particolare riferimento alla qualificazione di RC ivi indicata ed alla mancata inclusione, in essa, di I.E.G.) e, conseguentemente, il “*Documento unitario 2023*” (e, in particolare, la “*Ricognizione 2023*” in essa contenuta e, nello specifico, la qualificazione di RC ivi indicata e la mancata inclusione in essa di I.E.G.) approvata con la precedente D.C.C. n.100 del 19/12/2023;
 - 1.b) rigettare integralmente i rilievi formulati dall’A.G.C.M. con il proprio parere n. S4402B del 03/04/2024;
- 2) **DI DARE ESPRESSO MANDATO:**
 - 2.a) al Sindaco (o suo delegato), di porre in essere tutto ciò che risultasse necessario e/o opportuno per l’approvazione, da parte del socio Comune di Rimini, in seno all’assemblea ordinaria dei soci di RH di prossima imminente celebrazione, dell’integrale conferma della “*Proposta di documento unitario 2023*” (e, in particolare, della “*Proposta di ricognizione 2023*” in essa contenuta, con particolare riferimento alla qualificazione di RC ivi indicata ed alla mancata inclusione, in essa, di I.E.G.);
 - 2.b) al responsabile della U.O. Organismi Partecipati dell’ente, di trasmettere il presente atto all’A.G.C.M., entro il termine del 04/06/2024, in risposta ai rilievi da essa formulati con il parere in oggetto;

IL CONSIGLIO COMUNALE

ATTESA l’urgenza di rispettare i ristretti tempi fissati per fornire riscontro all’A.G.C.M.,

DELIBERA

DI DICHIARARE la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi dell'articolo 134, comma 4, del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267.

^^^^^^^*****^^^^^^^

Dichiarata aperta la discussione intervengono l'Assessore Magrini (Assessorato Bilancio e Risorse Finanziarie, Politiche per la Sicurezza Urbana, Polizia Locale, Attività Economiche, Protezione Civile, Governance delle Società Partecipate) e il Dr. Maracci (Responsabile U.O. Organismi Partecipati) per l'illustrazione dell'argomento.

Intervengono quindi per dichiarazione di voto i Conss.: Zoccarato e Cancellieri.

Presenti n. 26: Sindaco Sadegholvaad, Conss.: Angelini, Barilari, Bellucci, Cancellieri, Ceccarelli, Corazzi, De Leonardis, Di Campi, Di Natale, Guaitoli, Lamarra, Lisi, Marchioni, Murano Brunori, Neri, Pasini, Petrucci, Ramberti, Renzi, Soldati, Spina, Tonti, Zamagni Giuliano, Zamagni Marco e Zoccarato.

Si omette la discussione, che risulta dalla registrazione della seduta.

Indi, la Presidente del Consiglio Corazzi, vista la proposta deliberativa sopra riportata, esaurita la trattazione dell'argomento, lo pone in votazione.

Esperita la votazione con modalità elettronica, il Consiglio Comunale approva il testo nella formulazione proposta con il seguente risultato:

Presenti Nr.	26	
Votanti Nr.	26	
Favorevoli Nr.	18	Sindaco Sadegholvaad, Conss.: Barilari, Bellucci, Cancellieri, Corazzi, De Leonardis, Di Natale, Guaitoli, Lamarra, Marchioni, Neri, Pasini, Petrucci, Ramberti, Soldati, Tonti, Zamagni Giuliano e Zamagni Marco
Contrari Nr.	2	Conss.: Angelini e Murano Brunori
Astenuti Nr.	6	Conss.: Ceccarelli, Di Campi, Lisi, Renzi, Spina e Zoccarato

Le Consigliere Di Campi e Lisi hanno comunicato il proprio voto sulla chat della Piattaforma, non essendo riuscite a votare dalla stessa con modalità elettronica.

Quindi la Presidente del Consiglio Corazzi pone in votazione la richiesta di conferire l'immediata eseguibilità alla proposta.

Esperita la votazione con modalità elettronica, il Consiglio Comunale approva l'immediata eseguibilità con il seguente risultato:

Presenti Nr.	26	
Votanti Nr.	26	
Favorevoli Nr.	19	Sindaco Sadegholvaad, Conss.: Barilari, Bellucci, Cancellieri, Corazzi, De Leonardis, Di Campi, Di Natale, Guitoli, Lamarra, Marchioni, Neri, Pasini, Petrucci, Ramberti, Soldati, Tonti, Zamagni Giuliano e Zamagni Marco
Contrari Nr.	2	Conss.: Angelini e Murano Brunori
Astenuti Nr.	5	Conss.: Ceccarelli, Lisi, Renzi, Spina e Zoccarato

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

Giulia Corazzi

IL SEGRETARIO GENERALE

Dott.ssa Diodorina Valerino

Prot. n.054U/pec del 09/05/2024

**Al socio unico Comune di Rimini
e, p.c, al collegio sindacale della società**

**OGGETTO: proposta di riscontro al parere S4402B del 03/04/2024 di A.G.C.M. in relazione al
“Documento unitario 2023”.**

In risposta alla <<richiesta di supporto all'Ente nel riscontro al parere di A.G.C.M. sul “Piano di razionalizzazione periodica 2023” (alias “Documento unitario 2023”)>> formulata alla scrivente “Rimini Holding s.p.a.” (nel prosieguo del presente atto, per brevità, RH), dal relativo socio unico Comune di Rimini, con nota prot. n.160217 del 02/05/2024, si relazione e si propone quanto segue.

Premesse

Con il parere S4402B del 03/04/2024 (allegato alla lettera “A.1”) l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (c.d. “antitrust”, nel prosieguo, per praticità, “A.G.C.M.” o “Autorità”) ha contestato il “Documento unitario 2023” dell’ente per le parti inerenti alla società partecipata “Rimini Congressi s.r.l.” (nel prosieguo, per praticità, “RC”¹) e per l’omessa (asseritamente indebita) considerazione, nel documento stesso, della società “I.E.G. s.p.a.” (nel prosieguo, per praticità, “I.E.G.”²), controllata da RC, e, “a cascata”, della controllata (da I.E.G.) “Pro.Stand s.r.l.” (nel prosieguo, “Pro.Stand”³).

In particolare l’Autorità ha ritenuto che il suddetto “Documento” - replicando sostanzialmente (su tali argomenti) il contenuto di quelli degli anni precedenti (in particolare degli anni 2019, 2020 e 2021, già oggetto di specifici analoghi pareri “di censura” da parte della medesima Autorità) - non tenga conto, indebitamente, delle statuizioni della sentenza n.3880/2023 del 09/02/2023 del Consiglio di Stato (nel prosieguo, “CdS”), che ha accolto i rilievi reiteratamente mossi dall’Autorità, in passato, su tali argomenti.

Al termine del parere, l’Autorità ha quindi invitato l’ente a modificare il medesimo “Documento unitario 2023” entro i 60 giorni successivi alla trasmissione del parere stesso (quindi entro il 04/06/2024) e a trasmetterle, entro il medesimo termine, gli atti adottati, riservandosi, in caso di mancato recepimento del parere, di impugnare gli atti comunali di fronte al T.A.R. E.R., entro i successivi 30 giorni.

1 Partecipata, amministrata e controllata dai soggetti indicati nel prospetto allegato alla lettera “A.2”.

2 Partecipata, amministrata e controllata dai soggetti indicati nel prospetto allegato alla lettera “A.3”.

3 Partecipata, amministrata e controllata dai soggetti indicati nel prospetto allegato alla lettera “A.4”.

Per esaminare e valutare nel merito i rilievi di A.G.C.M. inerenti al “Documento unitario 2023”, occorre, preliminarmente, ricostruire le vicende e le valutazioni pregresse che hanno condotto l’Ente all’adozione di tale “Documento” (la relativa “genesì”) e gli accadimenti ad essa successivi, come di seguito esposto.

La “genesì” del “Documento unitario 2023”

RC - costituita il 20/06/2006 ed avente per oggetto l’assunzione e la gestione, non nei confronti del pubblico, ma dei propri soci (diretti ed indiretti) di partecipazioni in società precipuamente operanti nei settori fieristico, congressuale ed affini e la costruzione, valorizzazione, conduzione e locazione del palacongressi di Rimini - è attualmente partecipata (vedasi allegato “A.2”):

- indirettamente dal Comune di Rimini, per il tramite di RH (società strumentale “in house” del Comune di Rimini), con una quota del 31,56%,
- dalla C.C.I.A.A. della Romagna con una quota del 29,52%,
- dalla Provincia di Rimini con una quota del 28,63%,
- da I.E.G. con una quota del 10,06% e
- da “AIA Palas Soc. Consortile a r.l.” con una quota del 0,23%;

A sua volta RC possiede attualmente (vedasi allegato “A.3”) il 50,01% circa del capitale sociale (a cui corrisponde, però, il 56% circa dei voti, in virtù del “voto maggiorato” di cui essa dispone) di “I.E.G.”, società costituita l’01/08/2002, avente per oggetto la gestione di centri fieristici e convegnistici di Rimini di Vicenza e la progettazione, realizzazione, gestione e promozione di manifestazioni fieristiche, quotata nel M.T.A. (Mercato Telematico Azionario) della borsa valori italiana di Milano dal 19/06/2019.

A sua volta - infine - I.E.G. detiene attualmente (vedasi allegato “A.4”) il 100,00% (all’inizio dei fatti di seguito esposti, il 60%) del capitale sociale di Pro.Stand, società costituita il 03/04/1996, avente per oggetto l’attività di allestimento fieristico, ovvero noleggio, locazione, compravendita, montaggio e smontaggio di stands fieristici).

In tutti i propri “piani (documenti) di revisione/razionalizzazione” del Comune di Rimini [a partire dal “piano operativo di razionalizzazione” del 2015 (“p.o.r. 2015”), fino al “piano di razionalizzazione periodica 2023” (“p.d.r.p. 2023”)] - dal 2017 in poi predisposti in completa adesione a specifiche “proposte di piano/documento unitario” formulate da RH - l’Ente ha qualificato:

- come “società a controllo pubblico congiunto” solamente quelle caratterizzate dal capitale sociale pubblico complessivamente (almeno) maggioritario e, contestualmente, dall’esistenza, tra i relativi soci pubblici (nessuno dei quali detentore, da solo, del 50% dei voti), di vincoli scritti (di legge, statuto o contrattuali - ivi inclusi i patti parasociali) che, obbligandoli a conformare ed uniformare il proprio voto assembleare, attribuiscono loro (in termini positivi, o, eventualmente, anche solamente negativi, ovvero “impeditivi”) l’effettivo esercizio del “controllo” prefigurato dell’art. 2359 Cod. civ. (ovvero il potere di “dominio” - alias “influenza dominante” - sulla società);
- RC - in quanto priva dei requisiti sopra indicati - in particolare dei “patti parasociali” - come “società a partecipazione pubblica”, ovvero priva del “controllo pubblico congiunto”.

In virtù del fatto che

- RC non è una “società a controllo pubblico”,
- quand’anche lo fosse, sarebbe “a controllo pubblico congiunto” (non “monocratico”),
- conseguentemente le società da essa partecipate (I.E.G. e, fino al dicembre 2020, anche “Società del Palazzo dei Congressi s.p.a. - “SdPC”) non costituirebbero comunque (ex art.2, comma 1, lettera “g”, del D.Lgs.175/2016, che fa riferimento unicamente a quelle partecipate attraverso una società “tramite” controllata monocraticamente da una stessa singola pubblica amministrazione) “società partecipate indirettamente”,

pertanto, nei propri documenti di revisione/razionalizzazione l’ente non ha mai preso in considerazione (con appositi paragrafi, ad esse dedicati) le società partecipate da RC (nel caso specifico I.E.G.), carenti dei suddetti requisiti.

A.G.C.M., con tre propri pareri (rif. S3836 del 04/02/2020, S4152 del 23/03/2021 e S4402 del 08/03/2022), inerenti, rispettivamente, ai documenti (piani) di razionalizzazione periodica (qui di seguito, per brevità, “p.d.r.p.”) del Comune di Rimini (ed anche a quelli degli altri due soci pubblici di RC sopra indicati) relativi agli anni 2019, 2020 e 2021⁴ ha contestato tale qualificazione, sostenendo, al contrario, che:

- RC dovesse essere qualificata come “società a controllo pubblico congiunto” dei medesimi tre soci pubblici (diretti ed indiretti), indipendentemente da qualsiasi patto/atto tra gli stessi;
- conseguentemente, le società controllate da RC (in passato I.E.G. ed SdPC, poi solamente la residua I.E.G.) e, a cascata, quelle ulteriori, a valle, controllate da queste ultime (come Pro.Stand), dovessero essere qualificate come “società partecipate indirettamente”, ai sensi del D.Lgs.175/2016 e quindi appositamente esaminate nei suddetti documenti, in termini di relativa “detenibilità *tal quale*” (senza interventi di revisione/razionalizzazione), o, viceversa, di necessità di relativa revisione/razionalizzazione;
- nell’ambito di tale esame, inerente ad I.E.G., l’ente avrebbe dovuto:
 - rilevare la indetenibilità, attraverso la catena societaria formata, in sequenza, da RH, RC ed I.E.G., della partecipazione societaria di controllo in Pro.Stand, in quanto società dedita allo svolgimento di attività (quelle di allestimento fieristico) “a mercato” (“in regime concorrenziale”), non strettamente fondamentali per il perseguimento degli scopi istituzionali del Comune ed escluse dalla particolare deroga ex art.4, comma 7, del D.Lgs.175/2016, inerente esclusivamente alle società svolgenti attività fieristica in senso stretto (intesa come organizzazione di fiere e dei relativi spazi espositivi);
 - prevedere, conseguentemente, la dismissione, da parte di I.E.G., della partecipazione in Pro.Stand e la c.d. “razionalizzazione” dell’oggetto sociale di I.E.G., ovvero l’inserimento, nell’oggetto sociale statutario, del divieto di svolgere attività di allestimento fieristico.

⁴ Si noti che, stranamente, il “Documento unitario 2022” dell’ente non è stato contestato da A.G.C.M..

Al termine di ciascuno dei suddetti tre pareri, l'Autorità ha sempre invitato l'ente, a modificare, entro 60 giorni, i propri documenti di revisione/razionalizzazione, in adesione alle proprie considerazioni, sopra sintetizzate.

Ritenendo errate e quindi non condivisibili le valutazioni di A.G.C.M. sopra indicate, l'ente, aderendo a specifiche reiterate proposte di RH - formulate anche con il conforto della prevalente giurisprudenza amministrativa e contabile (della Corte dei Conti, sezioni giurisdizionali riunite, in speciale composizione) - ha rigettato tali pareri con apposite deliberazioni del Consiglio Comunale n.12 del 16/04/2020 (per il parere relativo al "Documento unitario 2019") e n.26 del 20/05/2021⁵ (per i pareri relativi ai "Documenti unitari" degli anni 2020 e seguenti - ovvero 2021⁶).

A.G.C.M. ha quindi impugnato i medesimi "p.d.r.p." (ed anche quelli, analoghi nei contenuti, degli altri due soci pubblici di RC) inerenti agli anni 2019, 2020 e 2021, prima di fronte al T.A.R. E.R. (giudice che, con cinque sentenze, emesse tra dicembre 2020 e gennaio 2023, ha reiteratamente ed integralmente respinto ciascuno dei tre ricorsi dell'A.G.C.M., confermando pienamente le valutazioni e i conseguenti comportamenti del Comune e degli altri due soci pubblici), poi, con tre distinti appelli (ciascuno di impugnazione delle rispettive sentenze ad essa avverse di primo grado) di fronte al CdS (Consiglio di Stato).

Il primo di tali tre giudizi di appello (relativo al "p.d.r.p. 2019" dell'ente ed a quelli analoghi degli altri due soci pubblici di RC) si è concluso con la sentenza del CdS n.3880 del 09/02/2023, pubblicata in data 18/04/2023 (allegata alla lettera "A.5"), che ha accolto il ricorso d'appello formulato da A.G.C.M., rigettando integralmente le considerazioni svolte dal Comune (e dagli altri due soci pubblici) fino a quel momento

5 Con tale atto l'ente deliberò, tra l'altro:

...omissis...

1.c.1) il preventivo integrale rigetto degli eventuali ulteriori rilievi futuri (sostanzialmente analoghi - per argomento e relativa motivazione - a quelli pregressi ed attuali da essa fino ad allora mossi, rispettivamente, sui "documenti unitari 2019 e 2020" dell'ente, sia con i propri pareri, sia negli atti del giudizio amministrativo relativo al "*Documento unitario 2019*") che AGCM avesse ritenuto di reiterare, in qualunque modo (con pareri, note, ricorsi, ecc.) sui futuri "*Documenti unitari*" (o atti analoghi) del Comune di Rimini e la conseguente preventiva inottemperanza agli stessi;

1.c.2) l'indirizzo preventivo, alla Giunta Comunale, competente in materia (ex articolo 18, comma 5, lettera "i" del vigente statuto comunale), di resistere nei giudizi che fossero stati eventualmente proposti dall'AGCM a seguito dell'inottemperanza ai propri rilievi attuali e/o a quelli eventuali futuri ed analoghi, stabilita con il suddetto atto, fatto salvo il caso in cui essi fossero stati accolti da una eventuale futura sentenza amministrativa definitiva.

Con un "approccio interpretativo" ampio, tale deliberazione potrebbe risultare addirittura già "assorbente" (in termini di relativo completo rigetto) anche rispetto al nuovo parere odierno di AGCM, che contiene gli stessi rilievi indicati nella deliberazione in questione, ma, essendo questi ultimi "fondati" anche su motivazioni in parte nuove e diverse rispetto a quelle pregresse (in particolare il "sostegno" della sentenza n.3880/20223 del CdS), si ritiene più opportuno - per le motivazioni di seguito indicate - rigettare espressamente il nuovo parere con apposito nuovo atto consiliare.

6 Infatti, come sopra già indicato, il "*Documento unitario 2022*" dell'ente non è stato contestato da A.G.C.M..

sempre sostanzialmente confermate dalle precedenti sentenze amministrative (ed anche contabili), di fatto stabilendo, espressamente o implicitamente:

- alcune statuizioni “specifiche”
 - a) qualificazione di RC come “*società a controllo pubblico congiunto per comportamenti concludenti paralleli dei suoi tre soci pubblici*”⁷;
 - b) obbligo di superamento - in quanto vietata - dell’attuale partecipazione societaria indiretta dei tre soci pubblici ad I.E.G. e, quindi, indirettamente, di “superamento” - liquidazione - di RC, con conseguente ri-intestazione delle azioni di IEG direttamente ai tre soci pubblici di RC;
 - c) obbligo di internalizzazione o, alternativamente, di cessazione dell’attività di allestimento fieristico da parte di I.E.G.⁸;
 - d) obbligo di conseguente adeguamento dell’oggetto sociale di I.E.G.;
 - e) nullità dei “p.d.r.p. 2019” dei tre soci pubblici nelle rispettive parti difformi dalla sentenza e conseguente obbligo di relativa conformazione entro 30 giorni dalla data della relativa notifica, ovvero entro il 28/05/2023];
- altre statuizioni più “generali”
 - f) possibile sussistenza del “*controllo pubblico congiunto*”, anche in assenza di un “patto parasociale” formalizzato per iscritto, ma in presenza di “*comportamenti concludenti paralleli*” dei diversi soci pubblici di minoranza che detengano, congiuntamente tra loro, la maggioranza del capitale sociale;
 - g) qualificazione come “*società partecipate indirettamente*” di tutte le società sottoposte a controllo da parte di un’altra “società a controllo pubblico”, sia monocratico sia congiunto - anche nel senso appena indicato;
 - h) applicabilità delle disposizioni del D.Lgs.175/2016 agli enti locali anche quando esse impongono loro obblighi con riferimento a società partecipate quotate].

Tali statuizioni sono state poi integralmente confutate e smentite dalla successiva (sesta) sentenza del T.A.R Emilia-Romagna n.434 del 24/05/2023 (pubblicata in data 03/07/2023) sul ricorso presentato da A.G.C.M. contro i “piani di razionalizzazione 2021” della Provincia di Rimini e della C.C.I.A.A. della Romagna, in cui il giudice, dopo aver dato espressamente conto della precedente sentenza “di segno contrario” del CdS n.3880/2023 sul medesimo tema (sia pure riferita ai documenti di razionalizzazione dei tre enti pubblici relativi all’anno 2019), ha però ritenuto di non modificare il proprio orientamento⁹ già

⁷ Si noti, peraltro, che nonostante tale qualificazione, la sentenza non ha imposto ai soci di RC di formalizzare tale asserito “*controllo pubblico congiunto*”, ad esempio modificando lo statuto della società e/o stipulando tra loro un patto parasociale.

⁸ Si noti, infatti, che la sentenza in questione non ha accolto la tesi - sostenuta dall’Autorità appellante - per cui l’attività di allestimento fieristico sarebbe vietata per i soci pubblici, attraverso la loro partecipata fieristica I.E.G., ma ha invece stabilito che essa non può essere svolta indirettamente (attraverso un’altra società, come Pro.Stand), ma, per essere svolta legittimamente, deve essere esercitata direttamente da I.E.G. stessa (oppure - evidentemente - non deve essere svolta affatto).

⁹ La sentenza in questione recita testualmente: “*Il collegio - pur consapevole dell’esistenza di un precedente difforme (Cons. Stato n. 3880/2023) - non intende allo stato, in attesa di un consolidamento giurisprudenziale della materia, discostarsi dal*

espresso in tutte le proprie precedenti sentenze, favorevoli sia ai due soci pubblici direttamente coinvolti in quel giudizio, sia al Comune di Rimini (in base al quale la società ivi considerata RC - ovvero Rimini Congressi s.r.l. - non è “società a controllo pubblico”, con tutto ciò che ne consegue, ivi incluso il fatto che quella detenuta dai tre enti pubblici in I.E.G., attraverso RC, non è una “partecipazione societaria indiretta”, tale da dover essere da essi considerata nei rispettivi “piani di razionalizzazione periodica”) ed ha conseguentemente rigettato i due ricorsi in questione.

Quest'ultima sentenza di primo grado, favorevole alla linea dei tre enti pubblici, essendo più recente (anche se emessa da un organo “di grado inferiore”), ha quindi integralmente superato (sia per gli aspetti “specifici”, sia per quelli più “generalisti”) quella precedente, avversa, del CdS (n.3880/2023), le cui prescrizioni sono quindi da ritenersi non più cogenti (nemmeno in termini di “provvisoria esecutività” e di conseguente obbligo di ottemperanza), quanto meno per i due soci pubblici di RC (Provincia di Rimini e C.C.I.A.A. della Romagna) tra i quali la sentenza “fa stato”¹⁰;

Ciò nonostante, a fronte

- del fatto che i tre soci pubblici di RC già dall'autunno 2022 avevano ipotizzato - spontaneamente (ancor prima che ciò venisse imposto loro dalla sentenza n.3880/2023 del CdS), per motivi di “convenienza economico-finanziaria prospettica” - di valutare l'eventuale “superamento di RC”, mediante relativa fusione per incorporazione in I.E.G.;
- della “provvisoria esecutività” della sentenza del CdS n.3880/2023 - quantomeno per il solo socio indiretto Comune di Rimini,

l'ente ha avviato, da giugno 2023 (con D.C.C. n.42 del 13/06/2023 e conseguente coerente deliberazione dell'assemblea ordinaria dei soci di Rimini Holding s.p.a. del 16/06/2023), un percorso di ottemperanza alla stessa <<con riserva di ulteriori nuove e diverse valutazioni ed azioni a fronte di eventuali futuri accadimenti “di segno opposto” (quali, a titolo esemplificativo, non esaustivo, gli esiti delle azioni giudiziarie attualmente in corso e/o di prossima attivazione, sopra indicate)>> e più precisamente ha stabilito:

- 1) di prendere atto della sentenza del Consiglio di Stato in questione e di ritenerla integralmente non condivisibile nel merito;
- 2) di dare riscontro alla stessa - con riserva di ulteriori nuove e diverse valutazioni ed azioni a fronte di eventuali nuovi accadimenti “di segno opposto” (quali, a titolo esemplificativo, non esaustivo, gli esiti delle azioni giudiziarie in corso e/o di successiva attivazione) - dando mandato ad RC (e per essa al

proprio orientamento espresso in numerose sentenze, con cui questo Tribunale (Sez. I, nn, 858/2020, 950/2020, 951/2020, 952/2022, 78/2023), ha respinto, sulla base di articolate argomentazioni da intendersi qui integralmente richiamate, precedenti impugnative proposte dalla parte ricorrente in relazione ad analoghe questioni....”

¹⁰ La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 8305 del 9 aprile 2014, ha infatti affermato che, se sulla medesima questione si sono formati più giudicati contrastanti, prevale l'ultimo formatosi in ordine temporale.

relativo organo amministrativo), per il tramite di RH (previa relativa deliberazione assembleare in tal senso), di:

2.a) predisporre e consegnare ai propri soci, entro il 31/08/2023, un apposito “progetto per il superamento dell’attuale partecipazione societaria indiretta in I.E.G.” (con individuazione delle operazioni societarie a tal fine possibili e maggiormente idonee, dei relativi modi e tempi di attuazione e di tutti i relativi aspetti - normativi, procedurali ed anche economico-finanziari-patrimoniali), da inserire nei rispettivi successivi “documenti di razionalizzazione periodica 2023” (da approvarsi entro il 31/12/2023) e, successivamente, se necessario e/o opportuno, da approvare in seno all’assemblea dei soci di RC, per la conseguente attuazione;

2.b) formalizzare ad I.E.G., l’invito a:

2.b.1) riscontrare la sentenza in oggetto, per la parte relativa all’attività di allestimento fieristico, nei modi e nei tempi che il relativo organo amministrativo avesse ritenuto più adeguati, ferma restando ogni iniziativa del Comune nei termini descritti in premessa;

2.b.2) riferire tempestivamente, per iscritto, ad RC, in merito alle modalità e ai tempi di riscontro individuati;

3) di dare espresso mandato al Sindaco (o suo delegato) di porre in essere tutto ciò che fosse risultato necessario e/o opportuno per l’approvazione, da parte del socio Comune di Rimini, in seno all’assemblea ordinaria dei soci di RH del 16/06/2023, di quanto sopra approvato al precedente punto 2;

La deliberazioni assunte dall’ente, sopra richiamate, erano finalizzate a definire e prevedere un più preciso e puntuale “percorso di ottemperanza” (alla sentenza n.3880/2023 del CdS) nel successivo “Documento unitario 2023”, da predisporre ed approvare entro il successivo 31/12/2023, non avendo, di fatto, utilità ed alcun effetto modificare, nelle parti annullate dalla medesima sentenza, il “Documento unitario 2019”, in quanto già superato dagli analoghi “Documenti unitari” dei successivi anni 2020, 2021 e 2022 e destinato ad essere ulteriormente superato, di lì a breve, anche da quello dell’anno 2023.

La suddetta sentenza avversa n.3880/2023 del CdS - ritenuta, dai tre soci pubblici soccombenti, viziata da “eccesso di potere”¹¹, integralmente non condivisibile nel merito e, per certi aspetti, contraria ad alcune disposizioni del TUSP¹² - è stata poi impugnata in data 23/07/2023, di fronte alla Corte di Cassazione,

11 In particolare nella parte in cui ha stabilito che l’attività di allestimento fieristico è priva di rilevanza pubblica per gli enti locali, di fatto sostituendosi a questi ultimi in tale qualificazione (da essi non ancora formulata), invece che - eventualmente - censurare a posteriori l’eventuale diversa qualificazione fatta dai medesimi enti, nell’esercizio delle rispettive prerogative.

12 In particolare, quando afferma:

a) che, ai sensi dell’art.2341-bis c.c., gli enti locali potrebbero concludere patti parasociali anche verbali, trascurando, invece, il fatto che l’articolo 9, comma 5, del TUSP (che evidentemente è norma speciale, prevalente su quella generale del codice civile) prescrive obbligatoriamente la preventiva approvazione dei patti parasociali (stipulandi da parte degli enti locali) da parte dei rispettivi organi di indirizzo politico (consiglio comunale/provinciale), implicandone, quindi, necessariamente ed esclusivamente, la forma scritta;

con ricorso presentato dal Comune di Rimini (in esecuzione della D.G.C. n.173 del 23/05/2023) e dalla Provincia di Rimini, congiuntamente tra loro ed anche dalla C.C.I.A.A. della Romagna ed attualmente si è in attesa della fissazione dell'udienza e della conseguente sentenza (quindi non è, ad oggi, definitiva).

In attuazione delle decisioni assunte con la sopra richiamata D.C.C. n.42 del 13/06/2023, poi formalmente "trasmesse" - con deliberazione dell'assemblea dei soci di RC dello stesso giorno (16/06/2023) - all'amministratore unico di RC, quest'ultimo:

- a) da fine giugno 2023, ha avviato apposita interlocuzione con I.E.G., a seguito della quale, a fine settembre 2023, ha comunicato ai soci di RC che l'organo amministrativo di I.E.G. stava valutando la fusione per incorporazione di Pro.Stand in I.E.G. stessa (operazione che, se avviata, avrebbe potuto essere poi completata entro la fine dell'anno 2023 e relativamente alla quale RH - così come anche il Comune - non disponeva di alcun atto di I.E.G., non avendo, peraltro, alcun diritto di disporre¹³);
- b) in data 21/09/2023 ha consegnato ai soci di RC un documento (intitolato "*Attuale struttura societaria del comparto fieristico-congressuale a partecipazione pubblica degli EE. LL. riminesi: possibili ipotesi di superamento del modello societario avente quale capogruppo Rimini Congressi con analisi dei pro e dei contro di ciascuna ipotesi*" - nel prosieguo, per praticità, definito solamente "*Ipotesi di superamento di RC*") - predisposto dal c.d. "gruppo di lavoro" formato dal medesimo amministratore unico di RC e da un esperto della materia scelto, come suo "ausilio", dalla medesima assemblea dei soci di RC

b) che il TUSP, pur non applicandosi alle società quotate, si applica ugualmente ai soci delle stesse, anche quando pone in capo ad essi obblighi (quali quello di ricognizione ed eventuale conseguente razionalizzazione periodica) relativi a tali società, trascurando il fatto - palese - che, al contrario, nei soli due casi (di seguito citati) in cui il legislatore del TUSP ha voluto imporre agli enti locali obblighi anche con riferimento alle società quotate da essi partecipate, lo ha dovuto fare espressamente, esplicitandolo appositamente (all'articolo 8, comma 3 e all'articolo 9, comma 9), con la conseguenza, evidente, che in tutti gli altri casi in cui non ha disposto altrettanto, tali obblighi (posti a carico dei soci) non si applicano con riferimento alle società quotate da essi partecipate (come IEG). Infatti, se, in base alle disposizioni dell'articolo 1, comma 5, l'applicazione di tali obblighi agli enti locali fosse stata estensibile "automaticamente" - come sostenuto dal CdS - anche alle società quotate da essi partecipate, non ci sarebbe stato alcun bisogno, agli articoli 8, comma 3, e 9, comma 9, di indicare che gli obblighi ivi previsti a carico dei soci pubblici si applicavano anche con riferimento alle società quotate. Al contrario, questa esplicitazione conferma proprio il fatto che le disposizioni del TUSP non si applicano alle società quotate e nemmeno ai rispettivi soci, tranne nei pochissimi casi espressamente previsti dal TUSP stesso (di fatto solo quelli degli articoli 8 e 9).

- 13 Nel caso specifico il socio di IEG era ed è RC (non RH, né, tantomeno, il Comune di Rimini) e, comunque, le disposizioni civilistiche in materia di società di capitali, attribuiscono ai soci (n.b.: anche a quelli "pubblici") di una società di capitali (IEG) - nel caso specifico RC - solamente il diritto di prendere visione del "registro dei verbali delle assemblee dei soci" e del "registro dei soci", non anche del "registro dei verbali/determinazioni del consiglio di amministrazione/amministratore unico", né del "registro dei verbali dell'organo di controllo" (collegio sindacale); conseguentemente nemmeno RC aveva ed ha diritto di avere accesso a tali registri/atti di IEG.

del 16/06/2023 - che ha individuato cinque diverse possibili modalità di superamento dell'attuale partecipazione societaria indiretta dei tre soci pubblici di RC in I.E.G..

All'inizio di ottobre 2023 i soci di RC hanno poi chiesto al "gruppo di lavoro" di RC sopra indicato, di approfondire, tra le cinque ipotesi progettuali individuate, le due apparentemente "preferibili", tra loro alternative, ed entrambe comportanti il superamento (ovvero l'estinzione con liquidazione) di RC, con conseguente superamento, in caso di relativa attuazione, anche della necessità di eventuale preventiva "riqualificazione" della stessa RC come "*società a controllo pubblico congiunto*", in ottemperanza alla statuizione "specificata" della sentenza del CdS n.3880/2023 sopra indicata alla lettera "a"):

- a) conferimento in natura, del palacongressi, con i relativi mutui residui, da RC ad IEG, con la conseguente liquidazione (estinzione) di RC e l'intestazione diretta, ai relativi tre soci pubblici, delle azioni di I.E.G. da essa possedute (sia quelle attuali, sia quelle ulteriori che avrebbe ricevuto a fronte del conferimento in questione);
- b) scissione parziale (circoscritta al palacongressi, con i relativi mutui residui) di RC a beneficio di I.E.G., con la conseguente liquidazione (estinzione) di RC e l'intestazione diretta, ai relativi tre soci pubblici, delle azioni di I.E.G. da essa possedute.

In data 31/10/2023 il "gruppo di lavoro" ha consegnato ai soci di RC il "*documento di approfondimento*"¹⁴ (sulle due ipotesi progettuali in questione) chiesto dai soci e, in data 16/11/2023, l'assemblea dei soci di RC ha deliberato di individuare tali due ipotesi come quelle da percorrere per perseguire l'obiettivo sopra definito e dato mandato all'amministratore unico di RC di produrre, tempestivamente, uno o più documenti che analizzassero ed approfondissero, in relazione alle due diverse ipotesi progettuali prescelte, gli ulteriori impatti, favorevoli o sfavorevoli, per la quotata I.E.G., ivi compresi i tempi e gli adempimenti necessari e/o opportuni per una successiva e definitiva deliberazione.

Nel frattempo, sul piano legislativo, si è delineata un'ipotesi di modifica dell'articolo 4, comma 7, del D.Lgs.175/2016 che, se approvata, avrebbe superato due delle c.d. "statuizioni specifiche" della sentenza n.3880/2023 del CdS, ovvero quelle sopra identificate con le lettere "b", "c" e "d".

A fronte degli accadimenti sopra descritti, in data 28/11/2023 il sottoscritto amministratore unico di RH ha formulato al Comune, per supportarlo (come di consueto) nell'attuazione delle disposizioni dell'articolo 20 del D.Lgs.175/2016, una "*Proposta di documento unitario 2023*" nella quale:

- a) nella prospettiva del relativo eventuale superamento (estinzione, mediante liquidazione) ed anche a fronte della non condivisione (e non cogenza) delle statuizioni della sentenza n.3880/2023 del CdS da parte degli (e per gli) altri due soci pubblici di RC, quest'ultima è stata qualificata ancora come "*società a partecipazione pubblica*", non come "*società a controllo pubblico congiunto*";

14 Intitolato <<Aggiornamento del documento "Attuale struttura societaria del comparto fieristico-congressuale a partecipazione pubblica degli EE. LL. riminesi: possibili ipotesi di superamento del modello societario avente quale capogruppo Rimini Congressi con analisi dei pro e dei contro di ciascuna ipotesi">>.

b) in relazione all'ottemperanza (da parte del Comune di Rimini) alle statuizioni specifiche della sentenza n.3880/2023 del CdS sopra indicate alle lettere "b" e "c", sono stati ipotizzati i seguenti due differenti scenari:

b.1) in caso di superamento (ad esempio ad opera della modifica legislativa all'epoca in corso di approvazione parlamentare), per il Comune, del divieto di partecipazione societaria indiretta nelle società fieristiche (I.E.G.) e del divieto, per queste ultime, di svolgimento indiretto dell'attività di allestimento, valutazione del solo trasferimento del palacongressi e del connesso debito da RC ad I.E.G. (mediante conferimento o scissione), in base ai relativi impatti su I.E.G. (allora ancora in corso di approfondimento) e, conseguentemente:

- in caso di impatti non sfavorevoli per I.E.G., nel 2024 proposta (attraverso RH) agli altri soci di RC di trasferimento (nel 2024) del palacongressi e del connesso debito da RC ad I.E.G., mediante conferimento o scissione;
- in caso alternativo di impatti sfavorevoli per I.E.G., mantenimento "tal quale" (senza alcun intervento di "razionalizzazione periodica"), attraverso la controllata RH, della partecipazione indiretta detenuta;

b.2) in caso di persistenza, per il Comune, del divieto di partecipazione societaria indiretta alle società fieristiche, nel 2024 proposta (attraverso RH) agli altri soci di RC di:

- trasferimento (nel 2024) del palacongressi e del connesso debito da RC ad I.E.G. (mediante conferimento o scissione);
- successivo (a fine 2024) scioglimento, mediante liquidazione, di RC, con trasferimento delle azioni di I.E.G. ai suoi soci (inclusa RH);

Il Comune di Rimini ha recepito integralmente tale "proposta" inserendola nel proprio "Documento unitario 2023", approvato dal Consiglio Comunale con apposita propria deliberazione n. 100 del 19/12/2023 ed ha poi approvato la "proposta" stessa nell'assemblea ordinaria dei soci di RH del 20/12/2023.

Gli accadimenti successivi all'adozione del "Documento unitario 2023" e le considerazioni di merito

In data 30/12/2023 è stata approvata la Legge n. 214 ("Legge annuale per il mercato e la concorrenza per l'anno 2022"), che, all'art. 19, ha modificato l'art. 4, comma 7, del D.Lgs. n.175/2016 ed ha avviato il superamento dei due divieti (statuiti dalla sentenza n.3880/2023 del CdS e sopra indicati alle lettere "b", "c" e "d"):

- per i soci pubblici di RC, di detenere partecipazioni indirette, per il tramite di RC (e, nel caso del Comune di Rimini, anche di RH), nella società fieristica I.E.G. (statuizione specifica della sentenza n.3880/2023 del CdS, lettera "b");
- per I.E.G., di proseguire nell'esercizio indiretto - ossia per il tramite della controllata Pro.Stand - dell'attività di allestimento fieristico (statuizioni specifiche della sentenza n.3880/2023 del CdS, lettere "c" e "d").

L'efficacia delle nuove disposizioni sopra elencate è stata posticipata alla data di pubblicazione - prevista entro il 28/04/2024 - da parte del competente dicastero delle imprese e del Made in Italy (MIMIT), di apposite "linee guida" (da adottare previa consultazione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale) che i gestori fieristici dovranno osservare per garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie e una corretta e completa informazione alle imprese terze che operano nel mercato fieristico, "linee guida" che, ad oggi, non sono ancora state adottate (la consultazione del MIMIT con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative è iniziata il 05/04/2024 e attualmente è ancora corso).

In data 15/03/2024 l'amministratore unico di RC, in attuazione di quanto richiestogli dall'assemblea dei soci del 16/11/2023, ha fornito ai soci un ulteriore aggiornamento del documento "*Ipotesi di superamento di RC*"¹⁵ sopra indicato, in cui ha individuato gli impatti che le due ipotizzate operazioni societarie di riorganizzazione di RC ed I.E.G. (conferimento o scissione) avrebbero avuto su I.E.G., evidenziando che, a fronte del nuovo "*piano industriale 2023-2028*" approvato dal c.d.a. di I.E.G. in data 25/01/2024 (in sostituzione ed aggiornamento del precedente "*piano industriale 2022-2027*") e delle nuove modalità di finanziamento degli ingenti investimenti futuri ivi previsti (senza più il ricorso ai soci ipotizzato nel precedente "*piano industriale 2022-2027*", mediante l'emissione di un p.o.c. - prestito obbligazionario convertibile - per 30 o 40 milioni di euro complessivi, di cui il 50% circa a carico del socio RC, ma con ricorso all'autofinanziamento ed all'indebitamento bancario), tale impatto sarebbe stato fortemente negativo¹⁶.

A fronte

- della modifica normativa sopra intervenuta (che avrebbe superato le due statuizioni specifiche della sentenza n.3880/2023 del CdS sopra indicate alle lettere "b", "c" e "d", rendendo, quindi, il "superamento di RC" non più un obbligo, ma solamente una scelta discrezionale dei suoi soci) e
- dell'impatto negativo, su I.E.G., di ciascuna delle due ipotizzate operazioni societarie di "superamento di RC",

in data 21/03/2024 l'assemblea dei soci di RC, visto il nuovo "*piano industriale 2023-2028*" di I.E.G., ha deliberato di non procedere al superamento dell'attuale modello societario a partecipazione pubblica, avente quale capogruppo del comparto fieristico-congressuale RC, con raccomandazione all'amministratore unico della società di:

15 Intitolato <<Ulteriore aggiornamento del documento "*Attuale struttura societaria del comparto fieristico-congressuale a partecipazione pubblica degli EE. LL. riminesi: possibili ipotesi di superamento del modello societario avente quale capogruppo Rimini Congressi con analisi dei pro e dei contro di ciascuna ipotesi*", con analisi dei possibili impatti su I.E.G. delle due ipotesi progettuali prescelte dai soci quali linee guida da approfondire>>.

16 Entrambe le operazioni prospettate avrebbero, infatti, comportando il trasferimento ad I.E.G. dei debiti (per complessivi 32 milioni di euro circa) di RC, con conseguente peggioramento del "merito creditizio" di I.E.G. e difficoltà, per la stessa, di ulteriore accesso al credito bancario ipotizzato a sostegno del relativo nuovo "piano industriale 2023-2028", che invece si basa significativamente anche su di esso.

- a) verificare periodicamente, con cadenza almeno annuale, l'andamento economico e finanziario della società e di convocare, senza indugio, l'assemblea dei soci qualora vi fossero segnali di significativi peggioramenti dei risultati attualmente previsti nel Piano Industriale della società e
- b) di procedere all'immediata convocazione dell'assemblea della società con all'ordine del giorno il superamento dell'attuale modello societario a partecipazione pubblica, avente quale capogruppo del comparto fieristico-congressuale, RC, qualora, a fronte di modifiche legislative nel frattempo intervenute, esso non risultasse o, quanto meno, non apparisse, più conforme alla normativa all'epoca vigente.

Come sopra già indicato, in data 03/04/2024, A.G.C.M. ha poi emesso il (nuovo, quarto) parere (n.S4402B) oggetto della presente relazione, trasmesso all'ente in data 05/04/2024, nel quale ha contestato il contenuto del suddetto *"Documento unitario 2023"*, in quanto, a parere della stessa, non ottemperante, con riferimento ad RC e ad I.E.G., alle statuizioni specifiche della sentenza n.3880/2023 del CdS, sopra indicate, invitando l'ente a modificare il medesimo documento entro i 60 giorni successivi alla trasmissione.

In relazione alla qualificazione di RC come *"società a controllo pubblico congiunto"* (dei tre soci pubblici RH, C.C.I.A.A. della Romagna e Provincia di Rimini) per loro *"comportamenti concludenti paralleli"* stabilita dalla sentenza n.3880/2023 del CdS, va segnalato che, in data 12/04/2024, in seno all'assemblea dei soci di RC, la scrivente società - dopo aver evidenziato che il Comune di Rimini, socio unico di RH, pur ritenendo non condivisibile la sentenza in questione (tanto da averla tempestivamente impugnata in Cassazione, con giudizio attualmente pendente), a fronte della relativa provvisoria esecutività, ha però avviato, già da giugno 2023 (con D.C.C. n.42 del 13/06/2023 e conseguente coerente deliberazione dell'assemblea ordinaria dei soci di Rimini Holding s.p.a. del 16/06/2023), un percorso di doverosa ottemperanza alla stessa - ha proposto all'assemblea dei soci di qualificare RC come *"società a controllo pubblico congiunto"* ai sensi del D.Lgs. n.175/2016, con tutto ciò che ne sarebbe conseguito ai sensi sia di tale norma (a titolo esemplificativo, non esaustivo, modifica dello statuto della società, con inserimento in esso di tutti gli obblighi da essa previsti per le *"società a controllo pubblico"*), sia delle altre disposizioni di legge applicabili alle società pubbliche e "collegate" alla qualificazione ex D.Lgs. n.175/2016 (L. n.190/2012, D.Lgs. n.33/2013; D.Lgs. n.39/2013), attraverso l'approvazione, da parte dell'assemblea dei soci - in sostituzione di quello precedentemente approvato dall'assemblea dei soci in data 06/07/2020 e tuttora pubblicato sul sito internet della società - di un nuovo "prospetto di qualificazione di RC" (con la qualificazione di RC ai sensi di ciascuna delle principali 5 norme applicabili alle società pubbliche - L. 190/2012; D. Lgs. 33/2013; D. Lgs. 39/2013; D. Lgs. 175/2016 e D. Lgs. 36/2023), modificato nel senso appena proposto.

Gli altri due soci pubblici di RC, Provincia di Rimini e C.C.I.A.A. della Romagna - ritenendo la sentenza in questione non condivisibile, non definitiva e nemmeno cogente per essi, a fronte della sentenza n.434/2023 del T.A.R. E.R. successivamente intervenuta, sulla medesima questione (sia pur riferita al

“piano di razionalizzazione” del successivo anno 2020) in data 24/05/2023 (pubblicata in data 03/07/2023), che ha smentito le conclusioni della sentenza del Consiglio di Stato e confermato le posizioni finora assunte dai tre soci pubblici di RC in merito alla relativa qualificazione come società priva del “controllo pubblico congiunto” - hanno espresso voto contrario alla proposta di RH, che pertanto è stata formalmente respinta.

A fronte di quanto sopra esposto, appare pertanto chiaro che il Comune di Rimini, attraverso RH, abbia fatto tutto quanto in suo potere per ottemperare alla (pur non condivisa) statuizione specifica della sentenza n.3880/2023 del CdS sopra indicata alla lettera “a” (qualificare RC come “società a controllo pubblico congiunto”), ma che, ciò non sia stato e - allo stato attuale - non sia sufficiente in tal senso, peraltro proprio a concreta ed evidente conferma della reale mancanza del “controllo pubblico congiunto” (dei tre soci pubblici di RC sulla stessa) ivi stabilito.

La qualificazione di RC come “società a controllo pubblico congiunto”, oltre che, per quanto sopra esposto, non condivisibile ed attualmente impossibile da adottare, è peraltro anche suscettibile di essere smentita - anche per il Comune di Rimini (unico dei tre soci pubblici di RC che sarebbe attualmente tenuto ad adottarla) - dalle successive sentenze di secondo¹⁷ e terzo¹⁸ grado attese in merito nei prossimi anni, negli altri giudizi attivati da A.G.C.M. sui medesimi argomenti.

Inoltre, quand'anche - per mero esercizio teorico, a prescindere dal diverso orientamento assunto dagli altri due soci pubblici di RC, sopra indicato - il Comune di Rimini qualificasse autonomamente, nei propri “documenti di razionalizzazione” (a partire da quello del 2023, mediante relativa modifica ed anche in quelli degli anni successivi), RC come “società a controllo pubblico congiunto”, tale qualificazione rimarrebbe solamente “virtuale” (puramente teorica) e non avrebbe alcuna conseguenza effettiva, in quanto, a fronte del diverso (legittimo e giustificato) orientamento degli altri due soci pubblici, non porterebbe (come sopra già evidenziato) a trattare realmente RC come “società a controllo pubblico”, in quanto non condurrebbe alla modifica dello statuto della società, con inserimento in esso di tutti gli obblighi da essa previsti per le “società a controllo pubblico”.

In merito all'ottemperanza alle altre tre statuizioni specifiche della sentenza n.3880/203 del CdS sopra indicate alle lettere “b”, “c” e “d”, invece, in data 03/05/2024 è stata pubblicata la sentenza del Consiglio di Stato n.4030 del 23/04/2024 (allegata alla lettera “A.6”), in merito al ricorso in appello di A.G.C.M. sui “piani di razionalizzazione 2020” dei tre soci pubblici di RC, nella quale il giudice - pur senza esaminare

17 AGCM ha infatti impugnato, di fronte al CdS (che deve ancora fissare la relativa udienza) anche le sentenze del T.A.R. E.R. (n.78/2023 del 25/01/2023 per il Comune di Rimini e n.434/2023 del 24/05/2023 per Provincia di Rimini e C.C.I.A.A.) che hanno confermato la correttezza dei documenti di razionalizzazione dei tre soci pubblici di RC relativi all'anno 2021 e tale impugnativa porterà, quindi, ad ulteriore/i sentenza/e di secondo grado.

18 Come sopra esposto, in luglio 2023 i tre soci pubblici di RC hanno impugnato la sentenza n.3880/2023 del CdS di fronte alla Corte di Cassazione, che quindi dovrebbe emettere, sulla questione, un'altra sentenza.

nessuna delle altre numerosissime importanti e preliminari questioni di merito¹⁹ poste dai tre soci pubblici resistenti (come invece auspicato, anche in ottica prospettica), in riforma delle precedenti tre sentenze del T.A.R. E.R. inerenti a tali “piani”, favorevoli ai tre soci pubblici - ha ritenuto improcedibile il ricorso di primo grado proposto da A.G.C.M. (respingendo, quindi, ancorché implicitamente, l'appello) per “sopravvenuta carenza di interesse” di A.G.C.M., in ragione della nuova formulazione dell'art. 4 del D.Lgs.175/2016, determinata dall'art. 19 della L. n. 214/2023, sopra indicata, che, a parere del giudice - ancorché non ancora pienamente efficace, a fronte della mancata adozione delle “linee guida” sopra già indicate - ha però radicalmente cambiato il quadro normativo di riferimento, superando gli obblighi e i divieti stabili da tali tre statuizioni.

Pertanto, quand'anche, a seguito dell'eventuale nuova qualificazione comunale autonoma di RC, sopra teoricamente ipotizzata, il Comune (trascurando, per assurdo, anche il fatto che RC sarebbe comunque “a controllo pubblico congiunto”, non “monocratico” e quindi le società da essa partecipate non sarebbero ugualmente rilevanti per il D.Lgs.175/2016 e quindi non dovrebbero essere considerate nei documenti di razionalizzazione) inserisse nel “perimetro di ricognizione” dei propri “documenti di razionalizzazione”, anche I.E.G. (come implicitamente statuito dalla sentenza n.3880/2023 del CdS), a fronte della sopravvenuta modifica normativa (dell'art.4 del D.Lgs.175/2016) e della relativa “portata”, stabilita dalla successiva sentenza n.4030 del 23/04/2024 CdS, I.E.G. risulterebbe comunque *detenibile* (indirettamente, dall'ente) “*tal quale*” (senza necessità di alcun intervento di razionalizzazione) ed altrettanto, risulterebbe, per I.E.G., la partecipazione in Pro.Stand, tanto che tale eventuale inserimento non avrebbe comunque nessuno degli “effetti concreti” auspicati da A.G.C.M., rispetto ai quali sarebbe quindi, irrilevante²⁰.

La proposta di riscontro al parere di A.G.C.M. S4402B del 03/04/2024

Sulla base di quanto sopra argomentato, si reputa coerente con le norme vigenti e ad anche con le relative più recenti interpretazioni giurisprudenziali la formulazione della “Proposta di documento unitario 2023” ed anche del “Documento unitario 2023” dell'ente (che, relativamente ai temi trattati nel parere di

19 In particolare quelle:

- a) della corretta qualificazione delle “società a controllo pubblico congiunto”;
- b) della corretta qualificazione delle “società partecipate indirettamente”;
- c) dell'inapplicabilità delle disposizioni del D.Lgs.175/2016 non solamente alle società pubbliche quotate, ma anche ai rispettivi soci pubblici, diretti ed indiretti.

20 Peraltro, come in parte già evidenziato nella precedente nota n.13, IEG, essendo quotata, non può concedere informazioni privilegiate a qualcuno dei propri soci, nemmeno se pubblico, conseguentemente il Comune, nel paragrafo del proprio “Documento unitario” eventualmente dedicato ad IEG, non potrebbe comunque inserire alcuna informazione aggiuntiva rispetto a quelle già rese disponibili a tutti (inclusa AGCM) sul sito internet della società.

A.G.C.M. qui esaminato, l'ha integralmente recepita) e si ritiene ragionevole e prudente, che l'Ente, con prossima deliberazione del proprio Consiglio Comunale:

- a) confermi integralmente (anche in vista della relativa successiva conferma, come socio unico di RH, in seno all'assemblea ordinaria dei soci di RH di prossima imminente celebrazione²¹) la *"Proposta di documento unitario 2023"* (e, in particolare, la *"Proposta di ricognizione 2023"* in essa contenuta, con particolare riferimento alla qualificazione di RC ivi indicata ed alla mancata inclusione, in essa, di I.E.G.) e, conseguentemente, il *"Documento unitario 2023"* (e, in particolare, la *"Ricognizione 2023"* in essa contenuta e, nello specifico, la qualificazione di RC ivi indicata e la mancata inclusione in essa di I.E.G.) approvata con la precedente D.C.C. n.100 del 19/12/2023;
- b) rigetti integralmente i rilievi formulati dall'A.G.C.M. con il proprio parere n. S4402B del 03/04/2024 e, conseguentemente, resista nell'eventuale giudizio che A.G.C.M. dovesse intraprendere a seguito del rigetto proposto.

Infine, ai sensi del vigente *"Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2024-2026"* del Comune di Rimini [approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 30 del 30/01/2024 ed applicabile anche alla RH per relativa espressa previsione - recepito ed adottato dalla società, fin dalla sua prima versione, con determinazione n.1 del 05/02/2015 del precedente amministratore (nella quale si dava atto che, in assenza di ulteriori atti formali della società, sarebbero stati automaticamente recepiti anche tutti i futuri aggiornamenti annuali del Piano stesso)], si evidenzia che l'interesse pubblico sotteso alla proposta sopra formulata al Comune di Rimini, consiste nel confermare la piena legittimità e correttezza di un proprio fondamentale "documento guida" in materia di partecipazioni societarie comunali (il *"Documento unitario 2023"*) e nel rigettare il parere di A.G.C.M., in quanto erroneo e non condivisibile, sia in diritto, sia in fatto.

L'amministratore unico
dott. Marco Tognacci

21 Come sopra già indicato, infatti, la *"Proposta di documento unitario 2023"* è stata approvata dall'assemblea ordinaria dei soci di RH in data 20/12/2023 e sarà sottoposta a formale ri-conferma da parte della stessa assemblea, che sarà a tal fine prossimamente convocata.

Allegati:

- A.1) parere S4402B del 03/04/2024 di A.G.C.M.;
- A.2) elenco soci, amministratori e controllori di RC;
- A.3) elenco soci, amministratori e controllori di I.E.G.;
- A.4) elenco soci, amministratori e controllori di Pro.Stand;
- A.5) sentenza n.3880/2023 del 09/02/2023 del CdS;
- A.6) sentenza n.4030/2024 del 23/04/2023 del CdS.



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

PARERE

ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287

in merito alla deliberazione del Consiglio comunale n. 100 del 19/12/2023 (e allegati), avente a 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*"

inviato al
Comune di Rimini

*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

Rif. n. S4402B

Al Dott. Jamil Sadegholvaad
Sindaco del Comune di Rimini
PEC: *protocollo.generale@pec.comune.rimini.it*

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*”

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.).

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

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.

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 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

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).

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

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.

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)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*

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.

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

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’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.).

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).

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 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

ALLEGATO A.2**ELENCO SOCI, AMMINISTRATORI E CONTROLLORI DI "RIMINI CONGRESSI S.R.L."**

SOCI	CAPITALE SOCIALE	
	Valore nominale	%
1 RIMINI HOLDING S.P.A.	33.506.225,28	31,56%
2 CAMERA DI COMMERCIO DI RIMINI	31.338.754,69	29,52%
3 PROVINCIA DI RIMINI	30.402.406,34	28,63%
4 ITALIAN EXHIBITION GROUP S..P.A.	10.686.105,00	10,06%
5 AIA PALAS SOC. CONSORTILE A R.L.	242.303,00	0,23%
TOTALI	106.175.794,31	100,00%

Amministratori	Carica	Durata carica	
		Inizio	Termine
1) Gabellini Marino	Amministratore unico	04/08/2023	Fino all'Assemblea di Approvazione Bilancio 2025

ORGANI DI CONTROLLO

COLLEGIO SINDACALE Sindaci in carica	Carica	Durata carica		REVISIONE LEGALE DEI CONTI
		Inizio	Termine	
1) Muratori Simona	Presidente	05/07/2021	Fino all'Assemblea di Approvazione Bilancio 2023	PRICEWATERHOUSE-COOPERS SPA <u>Durata carica:</u> dal 12/07/2022 fino all'assemblea di approvazione del bilancio 2024
2) Turci Rita	Sindaco effettivo	21/12/2022		
3) Rinaldi Mara	Sindaco effettivo	05/07/2021		
4) Damiani Paolo	Sindaco supplente	05/07/2021		
5) Cingolani Pierfrancesco	Sindaco supplente	21/12/2022		

Allegato A.3

ELENCO SOCI, AMMINISTRATORI E CONTROLLORI DI "ITALIAN EXHIBITION GROUP S.P.A."

SOCI	QUOTE DI PARTECIPAZIONE AL CAPITALE SOCIALE		
	N° Azioni ⁽¹⁾	Valore nominale	%
RIMINI CONGRESSI S.R.L. ⁽²⁾	15.434.995	26.085.141,55	50,01%
VICENZA HOLDING S.P.A.	5.864.198	9.910.494,62	19,00%
REGIONE EMILIA ROMAGNA	1.450.001	2.450.501,69	4,70%
Altri azionisti	8.115.003	13.714.355,07	26,29%
TOTALI	30.864.197	52.110.008,00	100,00%

Note:

(1) Valore nominale di una singola azione: € 1,69

(2) Rimini Congressi s.r.l. dispone del 55,86% di tutti i voti esprimibili in assemblea dei soci di IEG ("voto maggiorato").

Amministratori	Carica	Durata carica	
		Inizio	Termine
1) Ermeti Maurizio Renzo	Presidente	29/04/2024	Fino alla approvazione del bilancio per l'esercizio 2026
2) Peraboni Corrado Arturo	Amm.re delegato	29/04/2024	
3) Brasini Gian Luca	Consigliere	29/04/2024	
4) Maresi Moreno	Consigliere	29/04/2024	
5) Forlani Emmanuele	Consigliere	29/04/2024	
6) Marchetti Alessandro	Consigliere	29/04/2024	
7) Ciccetti Anna	Consigliere	29/04/2024	
8) Ridolfi Valentina	Consigliere	29/04/2024	
9) Bianchi Alessandra	Consigliere	29/04/2024	

ORGANI DI CONTROLLO

Collegio sindacale	Carica	Durata carica		Revisione legale dei conti
		Inizio	Termine	
1) Renna Luisa	Presidente	28/04/2023	Fino all'approvazione del bilancio per l'esercizio 2025	PRICEWATER-HOUSECOOPERS SPA Nomina:17/10/2018 Durata in carica: 9 anni
2) Berti Stefano	Sindaco effettivo	28/04/2023		
3) Pranzetti Fabio	Sindaco effettivo	28/04/2023		
4) Montemaggi Meris	Sindaco supplente	28/04/2023		
5) Gigli Sabrina	Sindaco supplente	29/04/2024		

ALLEGATO A.4

ELENCO SOCI, AMMINISTRATORI E CONTROLLORI DI "PRO.STAND S.R.L."

SOCI	CAPITALE SOCIALE	
	Valore nominale	%
1 ITALIAN EXHIBITION GROUP S..P.A.	181.557,40	100,00%
TOTALI	181.557,40	100,00%

AMMINISTRATORI	Carica	Durata carica	
		Inizio	Termine
1 Ramberti Andrea	Presidente	27/04/2023	Fino all'assemblea di approvazione del bilancio 2025
2 Bondioli Roberto	Amministratore delegato	27/04/2023	
3 Zamponi Mirco	Consigliere	11/07/2023	

CONTROLLORI

REVISIONE LEGALE DEI CONTI	Durata carica	
	Inizio	Termine
PRICEWATERHOUSE-COOPERS SPA	26/04/2022	Fino all'assemblea di approvazione del bilancio 2024



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2936 del 2021, proposto da
Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello
Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Comune di Rimini, rappresentato e difeso dall'avvocato Cristiana Carpani, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Provincia di Rimini, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Lolli, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il
suo studio in Roma, via di Villa Sacchetti 11;

Camera di Commercio della Romagna-Forlì-Cesena e Rimini, rappresentata e
difesa dall'avvocato Giovanni Lauricella, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

Federazione Italiana Industrie del Legno, Sughero, Mobile, Illuminazione,
Arredamento – Federlegnoarredo, rappresentata e difesa dagli avvocati Maurizio

Pinnaro', Mauro Colantoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mauro Colantoni in Roma, via Bocca di Leone;

Italian Exhibition Group S.p.A., rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Aicardi, Giuseppe Caia, Mario Sanino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Mario Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima) n. 00858/2020, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Rimini, della Provincia di Rimini, della Camera di Commercio della Romagna-Forlì-Cesena e Rimini, della Italian Exhibition Group S.p.A. e della Federazione Italiana Industrie del Legno, Sughero, Mobile, Illuminazione, Arredamento – Federlegnoarredo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 febbraio 2023 il Cons. Roberta Ravasio e uditi per le parti gli avvocati dello Stato Luca Reali, Cristiana Carpani, Mauro Colantoni, Giovanni Lauricella, Alessandro Lolli e Caia Giuseppe;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Nel marzo 2018 alcune associazioni di categoria di operatori attivi, nel riminese, nel settore fieristico, segnalavano all'Autorità garante della Concorrente e del Mercato (di seguito solo "l'Autorità") alcune criticità derivanti dalla gestione degli spazi fieristici da società in partecipazione pubblica.

2. A seguito di ciò l'Autorità ha accertato sostanzialmente quanto segue:

- il Comune di Rimini deteneva il 100% delle quote della società Rimini Holding

S.p.A.;

- gli spazi fieristici dei Comuni di Rimini risultavano gestiti dalla società Italian Exhibition Group S.p.A. (in prosieguo solo “IEG”);

- le quote della suddetta IEG erano detenute al 66,06% dalla società Rimini Congressi s.r.l., società detenuta al 35,38% dalla Rimini Holding S.p.A., al 32,50% dalla Provincia di Rimini e al 31,92 % dalla Camera di Commercio della Romagna – Forli, Cesane e Rimini;

- la IEG aveva acquisito, nel 2018, partecipazioni di rilievo in società operanti nel settore della realizzazione e allestimento di stand fieristici, acquisendo, in particolare, il 100% delle quote di Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l., e il 51% delle quote di Prostand s.r.l.

3. L’Autorità accertava che le acquisizioni da ultimo citate, effettuate dalla IEG, non erano state ad essa comunicate ai sensi dell’art. 5, comma 3, del D. L.vo 175/2016 (TUSPP), ragione per cui l’Autorità si determinava, nell’adunanza del 4 febbraio 2020, ad inviare a ciascuna delle tre Amministrazioni pubbliche, detentrici di quote nella Rimini Congressi s.r.l., un parere ex art. 21 *bis* della legge n. 287/90: in tale parere l’Autorità faceva rilevare che l’art. 4, comma 7 del TUSPP, consentiva alle amministrazioni pubbliche di detenere partecipazioni in società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l’organizzazione di eventi fieristici, ma la nozione di “attività fieristica” doveva comunque essere interpretata in modo rigoroso, al fine di evitare che una speciale prerogativa concessa dal legislatore (cioè la possibilità di detenere partecipazioni in società svolgenti “attività fieristica” ex art. 4, comma 7 cit.) si estendesse oltre le intenzioni della norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e facilmente reperibili sul mercato.

3.1. I pareri esprimevano, quindi, l’avviso secondo cui *“il mantenimento, per mezzo della società I.E.G., di partecipazioni nel settore dell’allestimento di stand e di organizzazione di eventi in generale, non sia coerente con quanto stabilito dal citato art. 4, comma 4 (TUSPP) 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 dell' I.E.G., 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". I pareri si concludevano con la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 21 bis, comma 2, della L. n. 287/90, di comunicare all'Autorità, nei successivi sessanta giorni, le iniziative intraprese, con avviso che qualora tali iniziative non fossero risultate conformi ai principi concorrenziali l'Autorità avrebbe potuto presentare ricorso.

4. Il Comune di Rimini, la Provincia di Rimini e la Camera di Commercio reagivano ai rispettivi pareri sostanzialmente disattendendo la richiesta dell'Autorità. In particolare:

- il Comune di Rimini, con deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 16 aprile 2020, confermava la *"Ricognizione 2019 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal Comune di Rimini al 31/12/2018 e p.d.r.p. 2019 (piano di azionalizzazione periodica 2019) di alcune di esse"* e approvava la relazione dell'Amministratore Unico di Rimini Holding s.r.l., che si pronunciava per l'integrale rigetto del parere;

- la Provincia di Rimini, con deliberazione del Consiglio provinciale n. 4 del 7 maggio 2020, deliberava la *"Conferma revisione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2018"*, già approvata con delibera di Consiglio n. 34 del 19 dicembre 2019, contestualmente respingendo integralmente i rilievi formulati dall'AGCM;

- la Camera di Commercio, con delibera di Giunta del 10 marzo 2020, deliberava di non dare seguito al parere dell'Autorità, non ravvisando violazione delle norme contenute nel D. L.vo 175/2016 da parte del *'Piano annuale razionalizzazione delle partecipazioni, adottato con delibera di Giunta n. 93 del 17 dicembre 2019 e successiva Delibera Presidenziale n. 9 del 20 dicembre 2019, a sua volta ratificata*

con Delibera di Giunta n. 3 del 30 gennaio 2020, nel quale correttamente non risulta censita la società Italian Exhibition Group S.p.a. in quanto partecipazione detenuta da una società non controllata”.

5. Avverso gli atti dianzi indicati è insorta l’Autorità, che li ha impugnati innanzi al TAR per l’Emilia Romagna, con tre distinti ricorsi.

6. Il TAR, previa riunione dei tre ricorsi, li ha respinti con la sentenza del cui appello si tratta, sul presupposto che la società Rimini Congressi s.r.l. non può considerarsi soggetta a controllo pubblico, elemento che, a dire del TAR, sarebbe stato posto, dall’Autorità, a fondamento dell’azione esercitata. In TAR ha inoltre ritenuto che l’art. 4, comma 7, d.lgs. 175/2016, nel consentire alle società a partecipazione pubblica di gestire spazi fieristici e di organizzare eventi fieristici, necessariamente ammetterebbe anche l’esercizio delle attività a queste intimamente connesse e complementari, tra le quali l’attività di allestimento di stand fieristici, soggiungendo che, peraltro, la norma non vieterebbe alle amministrazioni pubbliche di avere partecipazioni in società che abbiano quale scopo non “prevalente “ o esclusivo l’attività negli indicati settori.

7. Avverso tale pronuncia ha proposto appello l’Autorità, per i motivi che in prosieguo saranno esaminati.

8. Si sono costituiti in giudizio, insistendo per la reiezione del gravame, il Comune di Rimini, la Provincia di Rimini, la Camera di Commercio della Romagna – Forlì – Cesane – Rimini e la società IEG. Si è costituita in giudizio anche la Federlegnoarredo, che invece ha spiegato ricorso incidentale, impugnando la sentenza appellata nella parte in cui ha dichiarato inammissibile l’intervento in giudizio di essa Federazione, nel merito insistendo per l’accoglimento del ricorso in appello.

9. La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 9 febbraio 2023.

DIRITTO

10. Preliminarmente vanno esaminate le eccezioni preliminari di rito sollevate dalle parti appellate in primo grado, e dichiarate assorbite dal TAR, in relazione alla asserita tardività e inammissibilità dei ricorsi di primo grado.

10.1. Sia i tre enti pubblici appellati che la Società IEG, dopo aver ricordato che l'art. 21 bis della L. n. 387/90 attribuisce all'Autorità legittimazione ad agire con particolare riferimento all'impugnazione di regolamenti, atti amministrativi generali e provvedimenti emanati da qualsiasi amministrazione, sostengono che si tratta, comunque di una legittimazione legata alla necessità di perseguire la violazione delle norme poste a tutela della concorrenza e del mercato, violazione che nel caso di specie non sarebbe ravvisabile: l'Autorità non avrebbe, infatti, mai evidenziato quale disposizione a tutela della concorrenza sarebbe violata dal Piano annuale di razionalizzazione di cui alla delibera del Presidente della Camera di Commercio n. 9 del 20 dicembre 2019, dalla delibera di Consiglio Provinciale n. 34 del 19 dicembre 2019 recante *“Conferma revisione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2018”*, e infine dalla deliberazione del Consiglio comunale di Rimini recante *“Ricognizione 2019 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal Comune di Rimini al 31/12/2018 e p.d.r.p. 2019 (piano di azionalizzazione periodica 2019) di alcune di esse”*; e nulla, essa Autorità, avrebbe scritto a tale proposito nel parere e nell'atto introduttivo del giudizio, ove l'Autorità avrebbe effettuato un generico richiamo ai principi concorrenziali e al possibile vantaggio concorrenziale che ricevono le società partecipate da enti pubblici.

10.1.1. E' utile richiamare l'art. 21 bis della L. n. 287/90, il quale si legge come segue:

“1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato.

2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, se ritiene che una pubblica

amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette, entro sessanta giorni, un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare, tramite l'Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni.....”

10.1.2. La speciale legittimazione prevista da tale norma è stata azionata dall’Autorità per far valere una supposta violazione di una previsione contenuta nel D. L.vo n. 175/2016, il quale all’art. 1, comma 2, stabilisce che *“Le disposizioni contenute nel presente decreto 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.”*: tale previsione evidenzia che tra le finalità sottese al nuovo testo unico sulle società a partecipazione pubblica v’è anche quella di tutelare la concorrenza e il mercato, e quindi si può presumere che la violazione di una norma del TUSPP comporti il pericolo di una distorsione del mercato, legittimando l’intervento dell’Autorità ai sensi dell’art. 21 *bis* della L. n. 287/90. Coerente con tale affermazione risulta, del resto, la previsione di cui all’art. 5, comma 3, del TUSPP, che, nell’imporre alle amministrazioni pubbliche di comunicare la costituzione di società a partecipazione pubblica o la acquisizione di partecipazioni dirette o indirette all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, prevede espressamente che in tal caso essa *“può esercitare i poteri di cui all’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287.* Ciò significa, in altre parole, che per il combinato disposto dell’art. 5, comma 3, del TUSPP e dell’art. 21 *bis*, comma 2, della L. n. 287/90, la costituzione di nuove società a partecipazione pubblica o l’acquisizione di partecipazioni societarie, da parte di amministrazioni pubbliche, se attuata in violazione delle norme sul TUSPP costituisce per definizione un ambito in cui l’Autorità è legittimata a intervenire.

10.1.3. In ogni caso nel caso di specie è evidente che nella prospettazione

dell'Autorità sussiste questo pericolo. Nel parere inviato ai tre Enti l'Autorità non ha sollevato solo il problema relativo alla formalizzazione dell'eventuale esistenza del controllo pubblico congiunto in seno a Rimini Congressi s.r.l., ha rilevato *“altresì specifiche criticità sotto il profilo della disciplina della concorrenza”*, argomentando che *“Anche sotto il profilo concorrenziale, dunque, l'ipotesi disciplinata dall'art. 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 lo scopo e gli obiettivi prefissati dalla norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato. La violazione della predetta regola ha dunque un evidente impatto sotto il profilo concorrenziale, in quanto suscettibile di condizionare lo svolgersi della dinamica competitiva determinando indebiti vantaggi concorrenziali a favore delle società partecipate dagli enti pubblici. In tal senso, le partecipazioni detenute da I.E.G. 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'art. 4 dell'art. 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 del mercato.”*. L'Autorità ha quindi ritenuto che *“...il mantenimento, per mezzo della società I.E.G., di partecipazioni nel settore dell'allestimento di stand e di organizzazione di eventi in generale, non sia coerente con quanto stabilito dal citato art. 4, comma 7 e con i principi concorrenziali che esso intende esprimere, e che pertanto tali partecipazioni debbano essere oggetto di dismissione....”*.

10.1.4. Alla luce di quanto precede è evidente che mediante le richieste formalizzate con i tre pareri presupposti all'odierno giudizio, l'Autorità ha agito precisamente per far valere la violazione di una norma, cioè l'art. 4 del TUSPP, che essa Autorità ritiene essere finalizzata alla tutela della concorrenza. Su tali

premesse, e tenuto conto di quanto previsto dall'art.21 bis della L. n. 287/90, il Collegio ritiene che sussiste senz'altro sia la legittimazione dell'Autorità a impugnare gli atti amministrativi approvati in violazione dell'art. 4, comma 7, del TUSPP, sia l'interesse ad agire in giudizio per far invalidare tali atti, venendo in considerazione – nella prospettiva dell'Autorità - atti idonei a distorcere le dinamiche del libero mercato nel settore dell'attività fieristica, sull'evidente considerazione che una società che gestisce spazi fieristici si trova in posizione privilegiata per reperire clienti interessati all'allestimento di stand fieristici e per indirizzare gli stessi alle società del medesimo gruppo attive nel settore da ultimo indicato.

10.1.5. Sul punto giova anche precisare, da una parte, che la speciale legittimazione attribuita dall'art. 21 bis della L. n. 287/90 ha precisamente la finalità di consentire all'Autorità di intervenire in via preventiva, al fine di evitare il consolidarsi delle situazioni illecite che essa è chiamata a contrastare (quali gli accordi interconcorrenziali, l'abuso di posizione dominante, gli aiuti stato, etc...); d'altra parte che le previsioni del D. L.vo n. 175/2016 tipizzano obblighi finalizzati anche a prevenire situazioni di rischio per la concorrenza e il libero mercato, conseguendo da ciò che la relativa violazione crea una situazione di pericolo che rende concreto l'interesse dell'Autorità tutoria ad intervenire per ripristinare la legalità violata.

10.1.6. L'eccezione in esame deve, conclusivamente, essere respinta.

10.2. Sotto diverso profilo viene eccepito, da parte della Società IEG, l'inammissibilità dei ricorsi di primo grado per tardività in relazione alla circostanza che l'Autorità già dal 13 giugno 2018 aveva la disponibilità delle informazioni necessarie per attivarsi con una attività di monitoraggio, la quale le avrebbe consentito di accertare che il Comune di Rimini, già con la delibera del Consiglio Comunale n. 79 del 13 dicembre 2018 aveva assunto determinazioni corrispondenti a quelle meramente ribadite un anno dopo con l'atto impugnato nel presente giudizio. Secondo IEG, pertanto, l'Autorità avrebbe dovuto, sin dalla

primavera 2018 emettere il parere ex art. 21 bis della L. n. 287/90 senza attendere l'adozione della delibera dell'anno 2019. IEG sostiene che il termine di sessanta giorni, che l'art. 21 bis cit. assegna all'Autorità per l'adozione del parere avrebbe natura perentoria, e richiama, a fondamento di tale assunto, la pronuncia di questo Consiglio di Stato di cui alla sentenza n. 1171/2015. IEG soggiunge che, non avendo l'Autorità impugnato il piano di ricognizione delle partecipazioni per l'anno 2018, sarebbe precluso all'Autorità di impugnare quello relativo al 2019, che *in parte qua* avrebbe contenuto identico.

10.2.1. Il Collegio rileva, in generale, che l'attivazione dei poteri previsti dall'art. 21 bis, comma 2, L. n. 287/90, presuppone che sia già stato emanato un atto in violazione di norme a tutela della concorrenza e del mercato: il decorso del termine di sessanta giorni assegnato per l'adozione del parere richiede, pertanto, che l'Autorità sia venuta a conoscenza dell'atto illegittimo, e questo normalmente dovrebbe avvenire tramite una comunicazione dell'amministrazione che l'ha adottato, che vi ha l'obbligo ai sensi dell'art. 5, comma 3. Se però, come nella fattispecie, l'Autorità non riceva alcuna comunicazione, è evidente che il termine deve farsi decorrere dal momento in cui essa viene ad averne piena conoscenza.

10.2.2. Ciò premesso si osserva che nella fattispecie gli atti che si assumono adottati in violazione di norme a tutela della concorrenza sono le delibere a mezzo delle quali i tre Enti appellati hanno approvato, per l'anno 2019, la revisione ordinaria delle partecipazioni detenute (quanto alla Provincia di Rimini) e la ricognizione delle partecipazioni possedute (quanto al Comune e alla Camera di Commercio) ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 2, del D. L.vo 175/2016, nella misura in cui tali atti in sostanza hanno legittimato gli enti a mantenere le partecipazioni, indirette, nella società IEG e, tramite essa, nelle società Prostand s.r.l. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l..

10.2.3. L'Autorità ha avuto un quadro completo della situazione solo nell'anno 2019. Infatti la segnalazione che Federlegno ha trasmesso all'Autorità nel marzo 2018, denunciava comportamenti di IEG e di società da essa controllate integranti

una intesa anticoncorrenziale, ma non evidenziava minimamente la partecipazione societaria dei tre Enti appellati in Rimini Congressi s.r.l. , e di questa ultima nella IEG. La presenza di capitale pubblico in seno a IEG, è stata svelata solo con l'integrazione dell'esposto, che Federlegno ha inviato all'Autorità nel febbraio 2019.

10.2.4. Rispetto a quel momento il primo atto lesivo della concorrenza si individuava nell'atto di ricognizione delle partecipazioni societarie da approvarsi entro la fine del 2019, e rispetto a tali delibere il parere dell'Autorità è tempestivo, come pure i ricorsi introduttivi del primo grado del giudizio. Per quanto riguarda, poi, il fatto che gli atti ricognitivi delle partecipazioni approvati a fine 2019 sarebbero identici, nella parte che qui rileva, a quelli adottati nel 2018, si tratta di circostanza irrilevante, non potendosi invocare l'efficacia meramente confermativa degli atti posteriori: trattasi infatti di provvedimenti che l'art. 20 del TUSPP fa obbligo, a tutte le amministrazioni pubbliche, di adottare periodicamente al fine di imporre con cadenza predefinita la ricognizione e la revisione delle partecipazioni azionarie: ciò implica che ogni nuovo atto ricognitivo delle partecipazioni azionarie implica la reiterazione – in caso di violazione di norme a tutela della concorrenza - della lesione, e fa rivivere l'interesse dell'Autorità ad attivarsi.

10.2.5. Conclusivamente va respinta anche questa eccezione.

10.3. IEG ha ancora dedotto l'inammissibilità del ricorso in relazione alla circostanza che i rilievi che l'Autorità ha sviluppato, nei pareri prodromici, sarebbero relativi a poteri amministrativi non ancora esercitati: IEG sostiene, infatti, che le partecipazioni societarie in Prostand s.r.l. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l. non avrebbero dovuto, e non sono state, inserite nel piano di razionalizzazione, e per tale ragione non sono state oggetto di valutazione e disamina; il ricorso spiegato dall'Autorità, pertanto, sarebbe inammissibile in quanto avente ad oggetto poteri non ancora esercitati.

10.3.1. Anche questa argomentazione va respinta, sul rilievo che l'Autorità, con gli

atti introduttivi del primo grado del giudizio, ha anche impugnato gli atti con cui le tre Amministrazioni appellate hanno respinto i rilievi contenuti nel parere dell'Autorità, per l'effetto deliberando di confermare gli atti già adottati (la Delibera della Camera di Commercio del 10/03/2020, la delibera del Consiglio Comunale di Rimini del 16 aprile 2020 n. 12, la deliberazione del Consiglio della Provincia di Rimini n. 4 del 7 maggio 2020) e di non dare corso ad alcuna azione per adeguarsi al parere dell'Autorità. Non si può quindi affermare che le domande proposte dall'Autorità nel presente giudizio, e nei giudizi di primo grado, abbiano ad oggetto poteri non ancora esercitati dalle Amministrazioni appellate.

10.3.2. Prima ancora si deve rilevare che il fatto che le partecipazioni in questione non siano state prese in considerazione nei Piani di razionalizzazione dei tre Enti appellati costituisce precisamente motivo di contestazione da parte dell'Autorità. Infatti, ai sensi dell'art. 20, comma 2, lett. a) TUSPP, i piani di razionalizzazione debbono includere le *“partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4”*, cioè le partecipazioni societarie, dirette e indirette, non consentite dalla citata norma; e l'Autorità, nel proprio parere, assumendo che le partecipazioni nelle società Prostand s.r.l. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l. non sono consentite dall'art. 4, deduce sia la violazione di detta previsione, sia la violazione dell'art. 20, specificamente in relazione alla mancata analisi, in seno ai Piani di razionalizzazione degli Enti appellati, delle partecipazioni possedute nella Rimini Congressi e quindi, a cascata, nella IEG, Prostand s.r.l. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l.. Si può quindi serenamente affermare che l'Autorità ha censurato dei poteri già esercitati, che si sono tradotti – in tesi - in una omissione doverosa.

11. In via preliminare di rito occorre anche esaminare il ricorso incidentale proposto da Federlegnoarredo, nella parte in cui esso è diretto a contestare il capo della sentenza con cui il TAR, accogliendo una eccezione sollevata dalla Camera di Commercio, ha dichiarato inammissibile l'intervento adesivo di tale Associazione, sul presupposto che essa avrebbe legittimazione autonoma ad impugnare gli atti

immediatamente lesivi degli interessi diffusi da essa tutelati, ed inoltre sul presupposto che l'intervento *ad adiuvandum* non è ammissibile se proposto da chi sia legittimato a proporre direttamente ricorso giurisdizionale in via principale.

11.1. Secondo Federlegnoarredo essa avrebbe fatto valere un interesse di mero fatto, tutelabile mediante intervento adesivo dipendente, ma non potrebbe essere messa sullo stesso piano dell'AGCM, quanto alla possibilità di impugnare atti adottati in violazione delle norme sulla concorrenza: la legittimazione ad impugnare simili atti sarebbe invece esclusivamente ed eccezionalmente rimessa all'Autorità, che peraltro esercita tale potere solo dopo aver emesso il parere previsto dall'art. 21 bis della L. n. 287/90.

11.2. La Camera di Commercio ha replicato all'appello incidentale di Federlegnoarredo deducendo che non ricorrono le condizioni previste dall'art. 28, comma 2, c.p.a. perché la stessa possa spiegare intervento adesivo dipendente: ciò per la ragione che essa si troverebbe in situazione di conflitto di interessi rispetto ad alcune delle imprese ad essa iscritte, posto che alcune imprese ad essa aderenti appartenerebbero anche al Gruppo Fiera di Milano e al Gruppo Fiera di Bologna, realizzando una situazione simile a quella oggetto di attenzione nel presente giudizio.

11.3. Il Collegio ritiene anzitutto di non poter condividere la conclusione cui è giunto il primo giudice relativamente alla legittimazione di Federlegnoarredo ad impugnare gli atti oggetto del presente giudizio. Sebbene, infatti, essa Associazione abbia legittimazione ad agire in giudizio e possa perciò impugnare atti direttamente lesivi degli interessi della categoria rappresentata, si deve osservare che la tutela della concorrenza, quale bene in sé, è riservata all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (nonché, ma in ambiti più specifici, a talune autorità di settore come ad esempio nel caso dell'Anac), sicché gli atti lesivi della concorrenza possono essere impugnati da soggetti diversi solo se, e nella misura in cui, siano contestualmente lesivi anche di interessi propri di costoro: ebbene, non si

comprende quale sia l'interesse facente capo a Federlegnoarredo, diverso dalla concorrenza, che le avrebbe consentito di impugnare direttamente gli atti di revisione e i piani di razionalizzazione oggetto del presente giudizio. Da questo punto di vista è quindi evidente che l'interesse azionato da Federlegnoarredo, diretto a ristabilire le ottimali condizioni di funzionamento del mercato nel settore dell'allestimento di stand fieristici, è di mero fatto, e quindi giustifica e consente un intervento adesivo dipendente.

11.4. Non pare, poi, che l'intervento possa essere ritenuto inammissibile in ragione del fatto che una parte degli operatori aderenti a Federlegnoarredo verserebbe in situazione simile a quella oggetto di esame nel presente giudizio. Ritiene il Collegio che il conflitto di interessi ostativo all'azione giudiziale di una associazione di categoria debba essere valutato con riferimento al regime ordinario generale che caratterizza, a livello normativo-regolamentare o contrattuale, l'attività dei soggetti aderenti a tale associazione, e si determini quando la tutela del trattamento riservato a una parte degli aderenti comporti necessariamente una modificazione del regime generale lesiva del trattamento riservato ad altri aderenti.

11.5. Nel caso di specie la ragione del conflitto di interessi sarebbe determinata da una mera casualità, ovvero dal fatto che alcune imprese aderenti a Federlegnoarredo sarebbero entrate a far parte di altri gruppi societari, facenti capo ad amministrazioni pubbliche, attivi nel settore fieristico, venendo a trovarsi in una situazione particolare, che non caratterizza affatto il regime generale dell'attività degli operatori del settore e che, invece, esprime un interesse particolare. Opinare diversamente, ammettendo che anche simili situazioni diano causa a conflitti di interesse ostativi all'intervento giudiziale di una associazione di categoria, significherebbe in pratica bloccare l'attività di tutela che svolgono tali soggetti, a tutto vantaggio di particolarismi.

11.5. Risulta dunque fondato l'appello incidentale svolto da Federlegnoarredo, ragione per cui, in riforma della appellata sentenza, va dichiarato ammissibile il di lei intervento in giudizio.

12. Passando a questo punto all'esame del merito dell'appello, il Collegio ritiene utile ripercorrere l'iter argomentativo seguito dall'Autorità nel parere reso ai sensi dell'art. 21 bis della L. n. 287/90 l'Autorità.

12.1. Ivi, ricostruite le partecipazioni societarie del Comune di Rimini, della Provincia di Rimini e della Camera di Commercio - in particolare il dato per cui la società IEG, in quanto partecipata dalla Rimini Congressi s.r.l. che è a sua volta sotto il controllo pubblico congiunto del Comune, della Provincia e della Camera di Commercio, sarebbe quindi partecipata indirettamente da tali tre enti pubblici - rilevato che non era pervenuta la comunicazione ex art. 5, comma 3, del T.U. relativa all'acquisizione nel 2018, da parte della IEG, delle partecipazioni nella Prostand s.r.l. e nella Colorom Allestimenti Fieristici s.r.l., ha rammentato che la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, con delibera n. 126/2018, ha evidenziato che la società Rimini Congressi s.r.l. sarebbe società in controllo pubblico, facendone discendere la necessità di sottoporla a revisione straordinaria, in particolare formalizzando l'esistenza del controllo pubblico.

12.2. Dopo di ciò l'Autorità ha rilevato che nel Piano di revisione o di razionalizzazione periodica adottato dai tre Enti per il 2019, benché successivi alla citata delibera della Corte dei Conti, non era menzionata la partecipazione della Rimini Congressi s.r.l. in IEG, e quindi neppure le partecipazioni indirette nella Prostand s.r.l. e nella Colorom Allestimenti Fieristici s.r.l., ed ha concordato con i rilievi espressi dalla Corte dei Conti *“con specifico riguardo alla violazione dell'art. 20 del TUSPP in merito alla mancata analisi delle partecipazioni possedute tramite Rimini Congressi s.r.l. e le società da questa partecipate, e rileva altresì la sussistenza di specifiche criticità sotto il profilo della disciplina della concorrenza”*.

12.3. Quindi l'Autorità ha esposto le ragioni per le quali ritiene che la nozione di “attività fieristica”, ai fini dell'applicazione dell'art. 4 del TUSPP, deve essere interpretata rigorosamente; ha precisato che tale nozione non può includere anche le

attività diverse dalla gestione degli spazi fieristici e dalla organizzazione di eventi che si svolgono in tali spazi; ha ritenuto che lo svolgimento di attività di allestimento degli stand non può ritenersi inclusa nella nozione di “attività fieristica” e che il possesso di partecipazioni in società che svolgono la suddetta attività è vietata alle amministrazioni pubbliche, dall’art. 4 del TUSPP; ha quindi concluso che le partecipazioni possedute indirettamente dal Comune di Rimini, dalla Provincia di Rimini e dalla Camera di Commercio nelle due società attive nel settore dell’allestimento di stand dovessero essere dismesse e l’oggetto sociale di IEG dovesse essere razionalizzato.

12.4. Il parere si è concluso con l’invito alle tre Amministrazioni destinatarie ad adottare iniziative di adeguamento al parere.

12.5. La attenta lettura del parere dell’Autorità evidenzia che il problema relativo al fatto che Rimini Congressi s.r.l. sia, o meno, società in controllo pubblico, in realtà non è stato sollevato dall’Autorità, che ha citato la delibera della Corte dei Conti n. 126/2018 nell’ambito di una cronistoria e anche per evidenziare l’apparente disinteresse dei tre Enti appellati alla citata delibera.

12.6. L’Autorità, infatti, ha dichiarato di aderire alla delibera della Corte dei Conti non già sulla opportunità di assoggettare Rimini Congressi s.r.l. a revisione straordinaria, che è disciplinata dall’art. 24 TUSPP, bensì *“con specifico riguardo alla violazione dell’art. 20 TUSPP in merito alla mancata analisi delle partecipazioni possedute tramite Rimini Congressi s.r.l. e le società da questa partecipate...”*, e quindi al mancato inserimento nel Piano di razionalizzazione periodica previsto dall’art. 20, comma 2, del TUSPP, delle partecipazioni possedute nella Prostand s.r.l. e nella Colorom Allestimenti Fieristici s.r.l. Il parere, cioè, non ha sollevato il problema della mancata formalizzazione del controllo pubblico in seno alla società Rimini Congressi s.r.l., (che è stato agitato solo dalla Corte dei Conti) ma ha invece puntato il dito sul fatto che le Amministrazioni pubbliche appellate posseggono, indirettamente, partecipazioni societarie non consentite dall’art. 4 TUSPP.

13. Chiarito quanto sopra è agevole osservare che tutto il dibattito svolto in seno agli Enti e poi in giudizio circa il fatto se Rimini Congressi s.r.l. sia, o meno, (oltre che una società a partecipazione pubblica, anche) in controllo pubblico è in parte fuorviante, perché l'art. 4 del D. L.vo 175/2016, 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 versò la società partecipata dall'ente pubblico.

13.1. Nei ricorsi di primo grado, del resto, l'Autorità aveva sviluppato un unico motivo di ricorso tutto incentrato sulla violazione dell'art. 4 e 5 del D. L.vo 175/2016, perpetrata dalle Amministrazioni intimato tramite il possesso in via indiretta delle partecipazioni nelle società Prostand s.r.l. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l., mentre la questione del controllo pubblico è stata trattata dall'Autorità per anticipare una replica alle motivazioni poste dalle Amministrazioni a sostegno delle rispettive decisioni di non adeguarsi al parere. Di fatto la questione del controllo pubblico ha distolto l'attenzione delle parti e del primo giudice dal motivo di ricorso, che, per le ragioni che si andranno in seguito ad illustrare, era fondato e andava accolto.

13.2. Tanto premesso, avendo il Tar fondato la sua decisione sull'assenza di un controllo in forma congiunta dei tre enti pubblici sulla Rimini Congressi e quindi indirettamente sulla IEG, si impone l'esame di tale questione che è oggetto del primo motivo dell'appello dell'Autorità.

13.2.1. Il ragionamento del Tar muove dall'assunto che per potersi parlare di un controllo pubblico congiunto occorrerebbe rinvenire l'esistenza di un accordo in forma scritta sottoscritto dai tre enti pubblici, mentre non sarebbe sufficiente ricavare il controllo "dalla mera astratta possibilità per i soci pubblici di far valere la maggioranza azionaria in assemblea".

13.2.2. Il ragionamento, che l'Autorità confuta sottolineando la peculiarità (rispetto

al codice civile) della disciplina di cui al TUSP in materia di controllo societario nonché talune evidenze ricavabili dai documenti delle controparti, non è persuasivo. Vale richiamare, 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 (alle cui argomentazioni, sunteggiate nelle pagine 12 e 13 dell'appello dell'Autorità, questo Collegio si richiama), 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.

13.2.3. Che poi, in caso di società le cui partecipazioni sono possedute tra plurimi soci enti pubblici, un simile controllo per essere qualificabile come congiunto debba fondarsi e tradursi per forza in atti formali appare più che dubbio. Nessuna disposizione del TUSP lo prevede (come non lo prevede neppure l'art. 2341-bis c.c. sui patti parasociali, che possono essere stipulati "in qualunque forma") e in assenza di una previsione *ad hoc* dovrebbe valere semmai il principio della libertà delle forme. A questo si aggiunga come, per più versi, 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).

13.2.4. Ancora, si possono richiamare, se non proprio come fonti almeno come (forti) argomenti a sostegno, orientamenti espressi dal Dipartimento del Tesoro del MEF, come quello citato anche dall'Autorità (della Direzione istituita ai sensi dell'art. 15 del TUSP) del 15.2.2018 secondo il quale al controllo esercitato dalla Pubblica Amministrazione sulle società appaiono riconducibili non soltanto le quattro fattispecie previste dall'art. 2, 1° comma, lett. b), del TUSP, *“ma anche le ipotesi in cui le fattispecie di cui all'art. 2359 c.c. si riferiscono a più Pubbliche Amministrazioni, le quali esercitano tale controllo congiuntamente e mediante comportamenti concludenti, pure a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato”*, in quanto – si aggiunge - *“la Pubblica Amministrazione”, quale ente che esercita il controllo, [è] stata intesa dal legislatore del TUSP come soggetto unitario, a prescindere dal fatto che, nelle singole fattispecie, il controllo di cui all'art. 2359, 1° comma, n. 1), 2) e 3), faccia capo ad una singola Amministrazione o a più Amministrazioni cumulativamente”*. Di “comportamenti paralleli”, quale modalità alternativa a quella dell'accordo attraverso cui è possibile realizzare (e dimostrare) il controllo congiunto da parte di una pluralità di pubbliche amministrazioni tutte titolari di una parte del capitale sociale, si è detto anche in un parere del Consiglio di Stato del 4.6.2014, n. 1801 (Sez. I, adunanza del 16.4.2014).

13.2.5. In questo contesto, il fatto che nel corso del giudizio siano intervenute modifiche nella compagine sociale di Rimini Congressi s.r.l., tale per cui all'attualità solo il 90% delle relative quote è oggi detenuta dal Comune di Rimini, dalla Provincia di Rimini e della Camera di Commercio (cfr. memoria del Comune di Rimini 27.1.23, pag. 6), come pure il fatto che Rimini Congressi s.r.l. non detenga più il 66% del capitale sociale di IEG (mantiene comunque il 55,86% dei diritti di voto, oltre che il 49,29% delle azioni, secondo quanto si evince dalla pagina web https://www.iegexpo.it/images/Azionariato_IEG_sitoweb.pdf, nonché

dalla memoria di IEG del 23.1.20, pag. 5), non costituiscono circostanze influenti ai fini del giudizio.

14. Ciò precisato, e quindi ritenuto che legittimamente l’Autorità abbia considerato che le acquisizioni effettuate nel 2018 da IEG fossero indirettamente da imputare a tutte le tre amministrazioni pubbliche che esercitavano il controllo congiunto sulla Rimini Congressi, passando ora ad esaminare il secondo motivo, il Collegio condivide la tesi dell’Autorità secondo cui 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*”, il cui svolgimento prevalente da parte di una società consente eccezionalmente alle amministrazioni pubbliche di acquisirne (e mantenerne) partecipazioni, come previsto dall’art. 4, comma 7, TUSPP, anche laddove non ricorrano i presupposti o le condizioni previsti dagli altri commi del medesimo articolo.

14.1. A tale conclusione deve pervenirsi in ragione del fatto che la definizione usata dall’art. 4, comma 7, in realtà è piuttosto circoscritta e si riferisce specificamente alla “*gestione degli spazi*” e alla “*organizzazione di eventi*”. In particolare il Collegio ritiene che per “*gestione degli spazi*” la norma intende l’attività che si compendia nella individuazione dei singoli stand, nell’ambito degli spazi a disposizione per le fiere, e nella gestione dei contratti di concessione in uso dei medesimi agli operatori interessati a partecipare all’evento fieristico; per “*organizzazione di eventi*” deve invece intendersi l’attività di ideazione dell’evento e l’individuazione dei targets (oggetto, obiettivi, budget, tipologia di operatori economici e di visitatori da invitare. etc), oltre all’attività di coordinazione necessaria per procurare i servizi e i beni necessari. Il Collegio comprende che numerose sono le altre attività “collaterali” che debbono essere implementate per celebrare un evento fieristico (servizio di vigilanza, servizio elettrico generale, toilettes, ristorazione, piani di comunicazione, materiale promozionale, servizio stampa, etc. etc.), ma non ritiene che esse, benché di interesse generale per gli operatori economici e per i visitatori, possano ritenersi incluse nella nozione di

attività di “*gestione degli spazi*” fieristici o “*organizzazione di eventi*” fieristici, per le finalità indicate dall’art. 4, comma 7, del TUSPP: ciò per la ragione che tale previsione individua una deroga al divieto generale affermato al comma 1, per le amministrazioni pubbliche, di detenere partecipazioni societarie dirette o indirette per attività di produzione di beni e servizi che non siano strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (e le attività fieristiche collaterali qui in esame di certo tali non sono - si intende - ove riferite alle finalità istituzionali della provincia di Rimini, del comune di Rimini, della Camera di commercio della Romagna), e quindi, in quanto norma speciale, è soggetta a stretta interpretazione.

14.2. 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.

14.2. Il fatto che l’art. 4, comma 7, TUSPP consenta eccezionalmente alle amministrazioni pubbliche il possesso di partecipazioni in società che organizzano fiere e gestiscono spazi fieristici si può spiegare probabilmente (anche ai fini dell’art. 3 Cost.) con la considerazione che le fiere costituiscono eventi in grado di veicolare e valorizzare il patrimonio culturale o industriale di un determinato territorio, così che appare rientrare negli scopi istituzionali degli enti territoriali pubblici rappresentativi di quel territorio l’organizzazione di simili eventi e la messa a disposizione di spazi a ciò destinati, giustificandosi in ultima analisi l’eccezione alla regola generale. Nel senso quindi che tali attività pur non essendo strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali (perché se tali fossero, basterebbe o sarebbe bastato il comma 1 dell’art. 4), possono essere

utili e come tali giustificare il modello organizzativo della società in partecipazione pubblica. Tuttavia, per le considerazioni che precedono, l'attività svolta, nel settore delle fiere, dalle società in cui vi sia una partecipazione pubblica, diretta o indiretta, deve limitarsi a quanto sopra specificato.

14.3. Ciò naturalmente non significa che, sul piano generale, una società che, per oggetto sociale, svolga attività di "*gestione degli spazi*" fieristici o "*organizzazione di eventi*" fieristici, non possa, se l'oggetto sociale lo consente, detenere partecipazioni in società che svolgono attività nei servizi "collaterali": è solo che il capitale di una tale società non deve provenire da amministrazioni pubbliche.

14.4. Quanto sin qui esposto dimostra l'irrilevanza del rilievo secondo cui IEG svolgerebbe, comunque, attività prevalente nel settore della "*gestione degli spazi*" fieristici e della "*organizzazione di eventi*": il punto è che alle amministrazioni pubbliche è consentito detenere partecipazioni solo in società che operano nei settori indicati dall'art. 4, cioè quelli strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, e l'attività di allestimento degli stand fieristici non può ritenersi avere la suddetta finalità, e non rientra tra le attività consentite dall'art. 4, comma 7, del TUSPP.

14.5. Il richiamo che nelle difese delle parti appellate è fatto all'utilizzo, nell'art. 4, comma 7, della parola "prevalente" non autorizza una conclusione differente.

14.5.1. Se è vero che il legislatore non ha richiesto un oggetto sociale esclusivo, volto solo alla gestione di spazi fieristici e all'organizzazione di eventi fieristici, 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.

14.5.2. La dianzi proposta interpretazione dell'art. 4, comma 7, del TUSPP (è la sola che) consente all'ente pubblico, che ha una partecipazione diretta in una società avente per oggetto prevalente l'organizzazione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, di monitorare l'attività della società e di verificare se essa cessi di essere prevalente, intervenendo in caso contrario dismettendo le proprie partecipazioni o ripristinando, avendo il controllo della società, la prevalenza della attività fieristica. Ciò non può accadere quando la partecipazione dell'ente pubblico, nella società che svolge attività fieristica, sia solo indiretta e, a maggior ragione, quando l'attività collaterale sia svolta per il tramite di una ulteriore società partecipata dalla prima, la cui attività potrebbe teoricamente essere prevalente rispetto a quella svolta dalla controllante, quantomeno in termini di fatturato, se non anche di valore del patrimonio e di entità dei costi di produzione.

14.5.3. 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.

14.5.4. L'argomento invocato dalle parti appellate, secondo cui l'art. 4, comma 7, consente agli enti pubblici di avere partecipazioni in società che svolgono sia attività fieristica, in modo prevalente, sia qualsiasi altra attività purché non prevalente, non è quindi utilmente invocato nel caso di specie, risultando conseguentemente ininfluenza stabilire se l'attività fieristica svolta da IEG possa effettivamente considerarsi prevalente rispetto a quella di allestimento degli stand.

15. Si deve infine esaminare l'ulteriore rilievo secondo cui il D. L.vo 175/2016 non sarebbe applicabile alla fattispecie in esame per la ragione che IEG è stata quotata in borsa nel giugno 2019: le parti appellate invocano, a tale proposito, la previsione

di cui all'art. 1, comma 5 del TUSPP, secondo cui *“Le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché' alle società da esse controllate”*.

15.1. Il rilievo è manifestamente infondato. La previsione citata si riferisce infatti a quelle disposizioni, contenute nel D. L.vo 175/2016, che abbiano come destinatario diretto le società, e non già le amministrazioni pubbliche: tali ad esempio le previsioni contenute nell'art. 6 (Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico), l'art. 11 (Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico), l'art. 12 (Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate), l'art. 13 (controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico), l'art. 14 (crisi di impresa di società a partecipazione pubblica) etc. etc. e così via dicendo.

15.2. L'art. 4 è invece una norma che ha come destinatari le amministrazioni pubbliche; pertanto il fatto che una partecipazione societaria si riferisca ad una “società quotata” non può consentire alle stesse amministrazioni pubbliche di eludere i limiti imposti da tale norma, acquisendo partecipazioni in società attive in settori non strettamente funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. A questo va aggiunto come la quotazione della società risalga al 2019, quindi ben dopo la data del 31 dicembre 2015 di cui alla disposizione transitoria racchiusa nell'art. 26 del T.U.

16. In conclusione l'appello dell'Autorità deve essere accolto. Per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, vanno accolti i ricorsi nn. 346/2020, 352/2020 e 356/2020 R.G. del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, con annullamento degli atti impugnati nei limiti dell'interesse e, in particolare, per la parte in cui presuppongono e comunque realizzano il mantenimento di partecipazioni, per mezzo della IEG, in società attive settori di allestimento di stand e di organizzazione di eventi in generale.

17. Sul piano conformativo ne deriva che in esecuzione della presente decisione il

Comune di Rimini, la Provincia di Rimini e la Camera di Commercio della Romagna - Forlì, Cesena, Rimini provvederanno, entro trenta giorni dalla notificazione della presente decisione, alla riadozione degli atti annullati, nelle parti interessate, alla luce dei pareri dell'Autorità del 4 febbraio 2020 e tenendo conto delle statuizioni che precedono, provvedendo a comunicare all'Autorità le determinazioni conclusive.

18. La novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli principale e incidentale, come in epigrafe proposti, disattesa ogni contraria eccezione, li accoglie entrambi e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna n. 858/2020, dichiarato ammissibile l'intervento in giudizio dell'associazione Federlegnoarredo, accoglie i ricorsi di primo grado (n. R.G. 346/2020, 3527/2020 e 356/2020 del TAR per l'Emilia Romagna) e annulla gli atti ivi impugnati nei limiti dell'interesse.

Visto l'art. 34, comma 1, lett. e) dispone che il Comune di Rimini, la Provincia di Rimini e la Camera di Commercio della Romagna - Forlì, Cesena, Rimini si rideterminino come indicato al paragrafo 17 della motivazione.

Compensa tra tutte le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Hadrian Simonetti

IL SEGRETARIO

N. ____/____REG.PROV.COLL.
N. 04613/2022 REG.RIC.
N. 04615/2022 REG.RIC.
N. 04614/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4613 del 2022, proposto da
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello
Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

Comune di Rimini, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato
e difeso dall'avvocato Cristiana Carpani, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege*
in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Italian Exhibition Group S.P.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Aicardi, Giuseppe Caia e Mario

Sanino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 4615 del 2022, proposto da
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello
Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

Provincia di Rimini, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Lolli, con domicilio digitale come
da PEC da Registri di Giustizia;

Codacons, non costituito in giudizio;

nei confronti

Italian Exhibition Group S.P.A, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Aicardi, Giuseppe Caia e Mario
Sanino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 4614 del 2022, proposto da
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello
Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

Comune di Rimini e Provincia di Rimini, non costituiti in giudizio;

Camera di Commercio della Romagna – Forlì - Cesena e Rimini, in persona del
legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Adriano
Rizzello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Italian Exhibition Group S.P.A, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Aicardi, Giuseppe Caia e Mario

Sanino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

quanto al ricorso n. 4613 del 2022:

della sentenza del Tar Emilia Romagna, sez. I, 9 marzo 2022, n. 252;

quanto al ricorso n. 4615 del 2022:

della sentenza del Tar Emilia Romagna, sez. I, 9 marzo 2022, n. 251;

quanto al ricorso n. 4614 del 2022:

della sentenza del Tar Emilia Romagna, sez. I, 9 marzo 2022, n. 250.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2024 il Cons. Giordano Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Luca Reali, Cristiana Carpani, Aicardi Nicola, Paul Simon Falzini, per delega dell'avvocato Alessandro Lolli, e Adriano Rizzello;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Gli spazi fieristici del Comune di Rimini sono gestiti dalla società Italian Exhibition Group S.p.A (IEG), la quale ha acquisito partecipazioni di rilievo in società che svolgono attività di realizzazione e allestimento degli stand per congressi e fiere (Prostand s.r.l. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l).

Il controllo di IEG risulta esercitato dalla società Rimini Congressi S.r.l. che, a sua volta, è una società detenuta al 35,58% dal Comune di Rimini, attraverso la società interamente controllata Rimini Holding S.p.A., al 32,50% dalla Provincia di Rimini e al 31,92% dalla Camera di Commercio della Romagna – Forlì, Cesena e Rimini.

2 - A fronte della presentazione dell'atto di ricognizione delle partecipazioni, ai

sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, detenute dal Comune, dalla Provincia e dalla Camera di Commercio di Rimini, per l'anno 2020, l'Autorità si determinava ad inviare tre pareri ai sensi dell'art. 21bis della l. 287/90, ivi rilevando che quanto deliberato dalle tre amministrazioni in tema di revisione delle società partecipate era in contrasto con il d.lgs. 2016 n. 175 (TUSPP).

2.1 - In particolare, il primo parere S4104 inviato alla Provincia di Rimini aveva ad oggetto la Deliberazione n. 29 del 29 dicembre 2020, recante la Revisione Ordinaria delle partecipazioni 2020 della Provincia di Rimini. Il secondo parere S4152, inviato al Comune, aveva ad oggetto la Deliberazione n. 73 del 15/12/2020 del Comune di Rimini, recante l'approvazione del documento unitario 2020, relativo all'attuazione del p.d.r.p. 2019 (piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal comune di Rimini). Il terzo parere, inviato alla Camera di Commercio, aveva ad oggetto la Delibera Presidenziale d'urgenza n. 19 del 22 dicembre 2020, recante "Piano di revisione ordinaria delle società partecipate dalla Camera di Commercio della Romagna – Forlì, Cesena, Rimini, ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016" e Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni.

2.2 - Nei tre pareri era rilevato che quanto deliberato dalle tre amministrazioni in tema di revisione delle società partecipate era in contrasto con il citato D.lgs. n. 175/2016 (TUSPP), laddove esso individua una tipologia ristretta di ambiti in cui possono essere mantenute o costituite società a controllo pubblico, prevedendo stringenti vincoli di scopo e di attività (art. 4, co. 1)

L'Autorità sottolineava che l'art. 4, comma 7, del TUSPP, disponendo che "*sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici*", ha inteso significare che la gestione degli spazi 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, ove "*strettamente necessarie per il*

perseguimento delle proprie finalità istituzionali” (art. 4, comma 1, TUSPP), purché la nozione di attività fieristica venga interpretata in modo rigoroso, onde evitare che una speciale prerogativa concessa dal legislatore (la possibilità di detenere partecipazioni in società svolgenti attività fieristica ex art. 4, comma 7 cit.) si estenda oltre le previsioni della norma, fino a comprendere al suo interno servizi non strettamente funzionali agli obiettivi e alle competenze dell’ente pubblico e facilmente acquistabili sul mercato.

3 - Nelle risposte ai tre pareri espressi dall’Autorità, le amministrazioni affermavano di non ritenere di doversi adeguare ad essi.

3.1 - L’Autorità, dunque, si determinava a ricorrere ex art. 21 bis della legge n. 287/90, con separati ricorsi, avanti il Tar per l’Emilia Romagna.

4 - Con le sentenze del 9 marzo 2022, n. 251 (resa in riferimento al ricorso n. 486/21 avverso la Deliberazione n. 29 del 29 dicembre 2020 della Provincia di Rimini), n. 252 (resa in riferimento al ricorso n. 487/21 avverso la Deliberazione n. 63 del 15/12/2020 del Comune di Rimini) e n. 250 (resa in riferimento al ricorso n. 423/21 avverso la Delibera della Camera di Commercio n. 19 del 22 dicembre 2020) il Tar adito ha respinto i ricorsi, rilevando, tra l’altro, che, diversamente da quanto sostenuto dall’Autorità, l’art. 4, comma 7, del d.lgs. 175/2016, nel consentire alle società a partecipazione pubblica di gestire spazi fieristici e di organizzare eventi fieristici, ammette anche l’esercizio delle attività a queste intimamente connesse e complementari, tra le quali l’attività di allestimento di stand fieristici.

5 – L’Autorità ha proposto appello avverso tali sentenze con separati ricorsi a sostegno dei quali ha dedotto, con il primo motivo, l’erroneità dell’assunto del Tar che ha negato la sussistenza di un controllo pubblico sulla società Rimini Congressi, rilevando che la società è partecipata in misura di poco superiore al 30% da ciascun ente (Comune, Provincia e Camera di Commercio di Rimini).

5.1 – Con il secondo motivo ha invece dedotto la falsa applicazione dell’art.4,

commi 1 e 7, del D. Lgs. n. 175/2016.

A tal fine, prospetta che:

- l'art. 4, comma 7, contiene una norma strettamente derogatoria rispetto alla necessaria razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, disponendo che *“sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici”*;
- nello spirito della norma, la gestione degli spazi 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'art. 4, comma 1, come *“strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*;
- una cosa è l'attività gestionale e organizzativa di eventi fieristici, attività funzionale alla valorizzazione del territorio e alla promozione dell'economia locale; altra cosa è un'attività materiale e di dettaglio come l'allestimento in concreto dei beni mobili che compongono i singoli stand;
- l'assetto delle partecipazioni contestato nei pareri emessi dall'Autorità comporta che l'allestimento degli stand fieristici verrà in via primaria se non esclusiva affidato da IEG, operante nella menzionata *“gestione di spazi fieristici e organizzazione di eventi fieristici”*, alle proprie rispettive partecipate Prostand S.r.l. e Colorcom Allestimenti Fieristici S.r.l, quando invece tale attività potrebbe utilmente essere esperita da soggetti terzi attivi sul mercato.

6 – Stante l'evidente connessione tra i tre giudizi promossi dall'Autorità, aventi ad oggetto la medesima la questione, e tenuto conto dell'analogo contenuto dei ricorsi in appello, questi devono essere riuniti.

7 – La prospettazione dell'Autorità ruota intorno alla nozione di *“attività fieristica”*, contenuta nell'art. 4 del TUSPP vigente all'epoca della formulazione dei tre pareri resi alle amministrazioni interessate e della proposizione del successivo ricorso giurisdizionale.

Deve infatti ricordarsi che l'Autorità, nei tre pareri inviati agli enti pubblici

appellati, aveva contestato la violazione dell'art. 4 del D. L. vo 175/2016, perpetrata dalle amministrazioni tramite il possesso in via indiretta delle partecipazioni nelle società Prostand s.r.l. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l.

Secondo l'Autorità la nozione di "attività fieristica", ai fini dell'applicazione dell'art. 4 cit., deve essere interpretata in senso restrittivo, non potendo includere anche le attività diverse dalla gestione degli spazi fieristici e dalla organizzazione di eventi che si svolgono in tali spazi; ne deriva che l'attività di allestimento degli stand non può ritenersi inclusa nella nozione di "attività fieristica" e, quindi, il possesso di partecipazioni in società che svolgono la suddetta attività deve ritenersi vietata alle amministrazioni pubbliche dall'art. 4 del TUSPP.

Alla luce di tale prospettazione, l'Autorità ha concluso nel senso che le partecipazioni possedute indirettamente dal Comune di Rimini, dalla Provincia di Rimini e dalla Camera di Commercio nelle società attive nel settore dell'allestimento di stand dovessero essere dismesse e l'oggetto sociale di IEG dovesse essere razionalizzato.

7.1 - Tale questione è già stata esaminata dalla Sezione con la sentenza n. 3880/2023, secondo la quale 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*", il cui svolgimento prevalente da parte di una società consente eccezionalmente alle amministrazioni pubbliche di acquisirne (e mantenerne) partecipazioni, come previsto dall'art. 4, comma 7, TUSPP.

Nel precedente citato, la Sezione ha argomentato nel senso che le altre attività "collaterali" che debbono essere implementate per celebrare un evento fieristico (servizio di vigilanza, servizio elettrico generale, toilettes, ristorazione, piani di comunicazione, materiale promozionale, servizio stampa, etc. etc.) non possano ritenersi incluse nella nozione di attività di "*gestione degli spazi*" fieristici o "*organizzazione di eventi*" fieristici, per le finalità indicate dall'art. 4, comma 7, del TUSPP, poiché tale previsione individua una deroga al divieto generale affermato

al comma 1, per le amministrazioni pubbliche, di detenere partecipazioni societarie dirette o indirette per attività di produzione di beni e servizi che non siano strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (e le attività fieristiche collaterali qui in esame di certo tali non sono - si intende - ove riferite alle finalità istituzionali della provincia di Rimini, del comune di Rimini, della Camera di commercio della Romagna), e quindi, in quanto norma speciale, è soggetta a stretta interpretazione.

8 – Nelle more del presente giudizio, con la Legge 30 dicembre 2023, n. 214 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022), il legislatore è intervenuto sull'art. 4, comma 7, del d.lgs. 175/2016, contemplando espressamente, oltre alle già previste attività di *“gestione di spazi fieristici e organizzazione di eventi fieristici”* anche le *“attività, le forniture e i servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori”*.

Invero, in base all'articolo 19 della citata legge: *“1. All'articolo 4, comma 7, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, dopo le parole: «Sono altresì ammesse le partecipazioni» sono inserite le seguenti: «, dirette e indirette,» e dopo le parole: «nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici» sono inserite le seguenti: «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». 2. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro delle imprese e del made in Italy, previa consultazione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, adotta linee guida con le quali sono definite 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. L'efficacia delle disposizioni di cui al comma 1 decorre dalla pubblicazione dell'avviso dell'avvenuta adozione delle linee guida nella Gazzetta Ufficiale”*.

8.1 - Come anticipato, la nuova legge, con specifico riguardo all'attività fieristica, amplia le deroghe previste dall'art. 4 del d.lgs. 175/2016, ammettendo qualunque attività "connessa e funzionale" a servizio di espositori e visitatori.

Alla luce di tale innovazione ordinamentale, i rilievi sviluppati dall'Autorità con i pareri indirizzati agli enti e con il ricorso giurisdizionale, poi confermati dal precedente della Sezione citata, non appaiono più attuali - come dedotto, con diversi accenti, dalle parti appellate nelle proprie memorie conclusionali - in quanto si basano su un dettato normativo (l'originario art. 4, comma 7, del TUSPP) che è stato innovato proprio in riferimento alle attività connesse e funzionali all'attività di organizzazione fieristica intorno alle quali ruota il presente giudizio.

9 - Come noto, l'interesse a ricorrere, la cui carenza è rilevabile d'ufficio dal giudice in qualunque stato del processo, costituisce una condizione dell'azione che deve persistere per tutto il giudizio dal momento introduttivo a quello della sua decisione (*ex multis* Cons. Stato Sez. V, 10.09.2010, n. 6549). E' altrettanto noto che la dichiarazione di improcedibilità della domanda per sopravvenuta carenza di interesse presuppone il verificarsi di una situazione di fatto, o di diritto, del tutto nuova rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, per avere fatto venire meno per il ricorrente l'utilità della pronuncia del giudice (*cf.* Cons. St., Sez. IV, 9.9.2009, n. 5402).

9.1 - Calando i principi innanzi ricordati alla fattispecie in esame deve ritenersi che, a prescindere dalla fondatezza del ricorso originario, la questione sottesa al presente giudizio risulta oggi disciplinata diversamente, avendo il legislatore specificatamente ammesso, seppure "*nel rispetto dei princìpi di concorrenza e apertura al mercato*" e subordinatamente all'emanazione della prevista linea guida ministeriali, tra le deroghe di cui all'art. 4, comma 7, del TUSPP le attività connesse e funzionali all'attività di organizzazione fieristica.

Ne deriva come non possa più ritenersi attuale l'invito rivolto alle amministrazioni

di razionalizzare le partecipazioni nella società di capitali, in quanto facente leva sulla previgente formulazione dell'art. 4 cit.

9.2 - Al riguardo, non coglie nel segno la difesa dell'Autorità secondo la quale la nuova normativa non sarebbe applicabile ai fatti in causa, dal momento che, all'epoca dei comportamenti posti in essere dalle amministrazioni resistenti, e oggetto del presente giudizio, la normativa vigente era esclusivamente rappresentata dall'art. 4, comma 7, del TUSPP (versione antecedente alla modifica di dicembre 2023) che stabilisce una deroga di stretta interpretazione per lo svolgimento delle attività fieristiche.

Non si tratta, infatti, di valutare la legittimità del provvedimento sulla base di una norma sopravvenuta, riconoscendole un'impropria efficacia retroattiva, bensì di prendere atto dell'intervenuto mutamento del quadro normativo di riferimento, che rende non più attuale la prospettazione dell'Agcm, quadro che rileva anche nell'individuazione delle modalità di razionalizzazione o dismissione delle partecipazioni ancora da eseguire.

Avuto riguardo agli effetti pratici e giuridici della domanda svolta dall'Autorità – volta a conformare, per il futuro, l'assetto proprietario della società di capitali e, in ultima analisi, il mercato di riferimento dei servizi collaterali all'attività fieristica in senso stretto – è evidente che tale risultato presuppone in ogni caso l'effettiva e attuale violazione dell'art. 4 del TUSPP, la quale non può che essere verificata alla stregua della sua nuova formulazione.

In altri termini, l'ipotetico accoglimento del ricorso dell'Autorità – che, giova rimarcarlo, presuppone l'accertamento di una violazione non per sanzionarne gli autori, ma per indirizzarne il comportamento futuro - implicherebbe che le amministrazioni coinvolte, in sede di adempimento all'ordine conformativo imposto dall'Autorità, dovrebbero comunque rivalutare la questione secondo i canoni della nuova formulazione della norma di cui all'art. 4 cit., rendendo per l'effetto sostanzialmente inutile l'esame della domanda dell'Autorità alla stregua dei precedenti riferimenti normativi.

9.2 - Per altro verso, seppure l'efficacia delle nuove disposizioni sia subordinata all'adozione delle linee guida ministeriali, non può negarsi che il quadro normativo di riferimento sia mutato rispetto all'epoca del ricorso originario, dovendosi evidenziare come il legislatore abbia esplicitamente incluso tra le deroghe dell'art. 4 cit. anche le attività direttamente connesse e funzionali all'organizzazione fieristica, ritenute invece incompatibili dall'Autorità con la necessaria funzionalizzazione all'interesse pubblico dell'oggetto sociale della società partecipata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 4.

10 - Per le ragioni esposte, previa la riunione degli appelli, in riforma delle sentenze impugnate, i rispettivi ricorsi di primo grado vanno dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse.

Tale esito permette anche di assorbire le eccezioni preliminari sollevate dalle parti appellate.

10.1 - La peculiarità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), previa riunione degli appelli come in epigrafe proposti, in riforma delle sentenze impugnate, dichiara improcedibili i ricorsi di primo grado.

Spese di lite compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

L'ESTENSORE
Giordano Lamberti

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO