



*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 63 del 15/12/2020 del Comune di Rimini, recante l'approvazione del documento unitario 2020, composto da: 1) relazione sull'attuazione del p.d.r.p. 2019 (piano di razionalizzazione periodica 2019 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal comune di rimini al 31/12/2018) e 2) ricognizione 2020 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal Comune di Rimini al 31/12/2019 e p.d.r.p. 2020 di alcune di esse.

inviato a:

Comune di Rimini



Rif. n. S4152

Al Sig. Sindaco del Comune di Rimini
Piazza Cavour 27
47921 Rimini
PEC: protocollo.generale@pec.comune.rimini.it

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 23 marzo 2021, ai sensi dell'articolo 21-bis della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, così come introdotto dal Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, ha deliberato di esprimere il proprio parere relativamente al contenuto della Deliberazione 63 del 15 dicembre 2020 del Comune di Rimini, recante, tra l'altro, la Ricognizione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2019 e il Piano di Razionalizzazione periodica di alcune di esse, pervenuta in data 23 febbraio 2020¹.

Dalla lettura della Ricognizione 2020 e del Piano di Razionalizzazione Periodica del 2020 ivi contenute, emerge che il Comune di Rimini detiene partecipazioni nella società Rimini Congressi S.r.l. La società in questione, al 31 dicembre 2019², risulta partecipata da tre soci pubblici, Comune di Rimini (attraverso la controllata Rimini Holding S.p.A. per il 35,58%), Provincia di Rimini (per il 32,50%) e C.C.I.A.A. della Romagna (per il 31,92%), e

¹ Il Piano è stato adottato in virtù di quanto disposto dall'art. 20 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, anche "TUSPP").

² La compagine societaria risulta tuttavia essersi modificata a seguito della fusione per incorporazione della Società del Palazzo dei Congressi S.p.A. in Rimini Congressi S.r.l., conclusasi il 22 dicembre 2021. Conseguentemente, sono entrati nella compagine societaria di Rimini Congressi i soggetti che detenevano azioni nella società Palazzo dei Congressi S.p.A. Le quote societarie della Rimini Congressi S.r.l. si sono quindi modificate a seguito della predetta fusione e risultano attualmente così ripartite: Rimini Holding (31,80%), Provincia di Rimini (28,5%), Camera di Commercio della Romagna (29%), I.E.G. (10,3%), AIA Palas (0,2%). Quest'ultima è una società consortile che gestisce molte strutture recettizie destinate all'accoglienza durante gli eventi realizzati nel nuovo Palacongressi di Rimini.

rappresenta *“la loro holding “pura” di partecipazioni che svolge, per conto ed a favore dei tre soci pubblici, la gestione, coordinata ed unitaria, delle loro partecipazioni nei due settori fieristico (con il 49% circa del capitale sociale di “I.E.G. - Italian Exhibition Group - S.p.a.” - già “Rimini Fiera S.p.A.”) e congressuale (con l’81% circa del capitale sociale della “Società Palazzo dei Congressi S.p.A.” per brevità “SdPC”) e le funzioni di indirizzo strategico e di controllo delle stesse e l’esercizio, presso le società partecipate, dei diritti di socio”*³. Secondo quanto riferito dal Comune di Rimini, la società Rimini Congressi S.r.l. svolge *“attività strumentali”*, previste all’articolo 4, comma 2, lettera “d”, del D.Lgs. n. 175/2016 e quindi *“ammesse”*.

Come riferito dal Comune, inoltre, la società Rimini Congressi S.r.l., oltre a detenere la maggioranza relativa del capitale della società I.E.G., esercita il 55,86% dei connessi diritti di voto in assemblea (e quindi detiene il “controllo” ex art.2359 c.c. della società). La società I.E.G. organizza fiere in Italia ed all’estero e gestisce in tal senso le strutture di Rimini e di Vicenza.

Nella Deliberazione 63 del 2020, il Comune di Rimini, confermando quanto già riferito nell’ambito della precedente ricognizione annuale e del relativo piano di razionalizzazione, considera esplicitamente la Rimini Congressi S.r.l. non sottoposta a controllo pubblico congiunto e ritiene, pertanto, che I.E.G. non rientri nella categoria delle partecipazioni societarie indirette da sottoporre alla ricognizione propedeutica al piano di razionalizzazione annuale.

Tale valutazione dell’assetto societario non è condivisibile e questa Autorità intende, in primo luogo, ribadire quanto già comunicato con parere ex art. 21 *bis* della L. 287/90 del 4 febbraio 2020 n. AS1668⁴ in merito al fatto che Rimini Congressi è soggetta al controllo congiunto dei tre soci pubblici sopra indicati e, in forza di tale controllo, la società I.E.G. deve considerarsi una partecipazione indiretta dei predetti soggetti (Comune di Rimini, Provincia di Rimini e C.C.I.A.A. della Romagna) ex art. 2, lett. g) del D.Lgs n. 175/2016.

Depongono a favore di tale ricostruzione diverse circostanze.

In primo luogo, rileva la previsione statutaria per cui Rimini Congressi *“svolge, per conto ed a favore dei tre soci pubblici, la gestione, coordinata ed*

³ Cfr. Statuto di Rimini Congressi s.r.l.

⁴ In Boll. 23/2020.

unitaria, delle loro partecipazioni". La società, quindi, ha come fine statutario proprio quello della "gestione unitaria delle partecipazioni" e ciò lascia intendere la presenza di un controllo congiunto dei tre soci pubblici, peraltro confermato dall'analisi dei voti espressi dai tre soci in maniera identica - fatta eccezione per un unico caso di astensione di uno dei soci - nelle assemblee della Rimini Congressi negli ultimi tre anni.

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

Alle medesime conclusioni la Corte è pervenuta per la Società del Palazzo dei Congressi S.p.a., anch'essa, all'epoca, partecipata da Rimini Congressi s.r.l.

Tale ultima società, tuttavia, è stata correttamente sottoposta ad un processo di razionalizzazione attraverso la fusione in Rimini Congressi s.r.l.

Dall'analisi di tale operazione straordinaria può evincersi un'ulteriore prova del controllo pubblico esercitato congiuntamente da Comune di Rimini, dalla CCIAA Romagna e dalla Provincia di Rimini su Rimini Congressi s.r.l. Nella Relazione illustrativa dell'organo amministrativo al progetto di fusione (avvenuta nel dicembre 2020) tra Rimini Congressi e Società del Palazzo dei Congressi S.p.A., redatta ai sensi dell'art. 2501-*quinquies* del Codice Civile, si legge, infatti, nel capitolo "obiettivi e motivazioni che si intendono perseguire con l'Operazione", che: *"L'operazione di fusione ... trae origine dalle esigenze dei soci enti locali riminesi (provincia di Rimini, Camera di Commercio della Romagna – Forlì – Cesena e Rimini e Rimini Holding S.p.A., holding del Comune di Rimini), che unitamente detengono il 100% del capitale sociale di Rimini Congressi, di procedere, pur non avendo più partecipazioni dirette in Società del Palazzo, ad attuare un piano di*

razionalizzazione delle proprie partecipazioni dirette e indirette [...] è quindi di tutta evidenza che gli EE.LL obbligati a rispettare le previsioni del suddetto art. 20 [d.lgs. 176/2016 n.d.r.] ritengono necessario perfezionare l'ipotizzata operazione di fusione". È la stessa Rimini Congressi, pertanto, a giustificare la fusione con una sua controllata con la necessità di rispondere agli obblighi, gravanti sugli enti pubblici controllanti, di adempiere alle prescrizioni di cui all'art. 20 D.Lgs. 175/2016.

Merita, infine, richiamare quanto affermato dalla Provincia di Rimini in merito all'esistenza del controllo congiunto. La Provincia, nella propria Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31 dicembre 2019 (allegato A della deliberazione del consiglio provinciale n. 29 del 29 dicembre 2020), riconosce espressamente di detenere una partecipazione indiretta in I.E.G. S.p.a., e, con riferimento a Rimini Congressi, rappresenta che la stessa è sottoposta a *"controllo congiunto - maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria ed effettivo esercizio del potere di controllo anche tramite comportamenti concludenti"* e che il mantenimento delle partecipazioni in essa detenute *"è finalizzato al perseguimento delle attività istituzionali ex art. 19 TUEL in quanto di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sociale, culturale"*.

Dagli elementi di cui sopra emerge, quindi, che il Comune di Rimini, attraverso la società Rimini Holding S.r.l., insieme agli altri due soci pubblici detiene la partecipazione indiretta in I.E.G., dal momento che Rimini Congressi S.r.l. controllata congiuntamente dalla C.C.I.A.A., dal Comune e dalla Provincia, ha in I.E.G. la maggioranza relativa del capitale sociale e più del 50% dei diritti di voto. A ciò si aggiunga che lo stesso Comune di Rimini riferisce che la Rimini Congressi S.r.l. è volta alla gestione coordinata ed unitaria delle partecipazioni degli enti locali soci nel settore fieristico.

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

Si osserva, infatti, che I.E.G. ha implementato una significativa attività di acquisizione di società che svolgono attività diverse da quella relativa

all'organizzazione di fiere⁵. Di tali acquisizioni non è pervenuta alcuna comunicazione ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016.

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

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

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

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

⁵ Mediante delibere dell'aprile 2018, l'Assemblea generale e il Consiglio di Amministrazione di I.E.G. hanno stabilito l'acquisizione del 60% della società Prostand S.r.l., la quale a sua volta ha acquisito e poi incorporato la Colorcom Allestimenti Fieristici S.r.l. Si tratta di società attive nel settore dell'allestimento di *stand* per fiere, congressi ed eventi in generale. Secondo quanto risulta dall'ultimo bilancio consolidato, alla data del 30 settembre 2020, la società I.E.G. risulta detenere di fatto il 100% della Prostand S.r.l. per effetto di diritti di *option* esercitati e da esercitare dal giugno 2020 fino alla approvazione del bilancio di esercizio del 2022.

essere considerato all'interno delle diverse finalità istituzionali perseguite dalle pubbliche amministrazioni in genere.

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

Anche sotto il profilo concorrenziale, dunque, si ritiene che l'ipotesi disciplinata dall'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 le intenzioni della norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato.

In tal senso, le partecipazioni detenute da I.E.G. 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 del d.lgs. 175/2016. Si tratta, infatti, di servizi che, pur riguardando anche l'organizzazione delle fiere, non appaiono direttamente ascrivibili alle sopra richiamate finalità istituzionali, e per i quali non si rinvencono motivi per una loro sottrazione dalle dinamiche di mercato.

Tenuto conto di quanto sopra, il Piano annuale di razionalizzazione delle società partecipate, approvato con Deliberazione 63 del 15 dicembre 2020 del Comune di Rimini e recante l'approvazione del documento unitario 2020, appare in contrasto con l'art. 4, comma 7, del TUSPP.

In particolare, si ritiene 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. In tale ottica, si ritiene opportuno che venga altresì razionalizzato l'oggetto societario della 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.

Ai sensi dell'articolo 21 *bis*, comma 2, della legge n. 287/90, il Comune di Rimini dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

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

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli