

AS1666 - ITALIAN EXHIBITION GROUP - FIERA DI RIMINI/MERCATO DEL SISTEMA FIERISTICO E ALLESTIMENTO - PROVINCIA DI RIMINI

Roma, 7 febbraio 2020

Provincia di Rimini

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 4 febbraio 2020, ai sensi dell'articolo 21-bis della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, ha deliberato di esprimere il proprio parere relativamente al contenuto della Deliberazione n. 34 del 12 dicembre 2019 recante la *"Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31/12/2018"*, pervenuta in data 20 dicembre 2019¹.

Dalla lettura della *"Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31/12/2018"* emerge che la Provincia di Rimini detiene partecipazioni nella società Rimini Congressi S.r.l. La società in questione è partecipata da tre soci pubblici, Comune di Rimini (per il 35,58% attraverso la società da esso interamente controllata Rimini Holding S.p.A.), Provincia di Rimini (per il 32,50%) e C.C.I.A.A. della Romagna (per il 31,92%). In particolare, la Provincia rappresenta che la società Rimini Congressi S.r.l. è sottoposta a *"controllo congiunto - maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria ed effettivo esercizio del potere di controllo anche tramite comportamenti concludenti"* e il mantenimento delle partecipazioni in essa detenute *"è finalizzato al perseguimento delle attività istituzionali ex articolo 19 TUEL in quanto di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sociale, culturale"*.

Secondo quanto risulta in atti, la società Rimini Congressi S.r.l., oltre a detenere la maggioranza relativa del capitale della società I.E.G. (49% circa), esercita il 66,03% dei connessi diritti di voto in assemblea e, quindi, detiene il "controllo" ex articolo 2359 c.c. della società. La società I.E.G. organizza fiere in Italia ed all'estero e gestisce a tal fine le strutture di Rimini e di Vicenza.

Da tale ricognizione emerge, dunque, che la Provincia di Rimini detiene, insieme agli altri soci pubblici, il controllo della società I.E.G. Quest'ultima ha implementato una significativa attività di acquisizione di società che svolgono attività diverse da quella relativa all'organizzazione di fiere.

Con delibere dell'aprile 2018, infatti, l'Assemblea generale e il Consiglio di Amministrazione di I.E.G. hanno stabilito l'acquisizione del 60% della società Prostand S.r.l. e, per il tramite di quest'ultima, del 100% della Colorcom Allestimenti Fieristici S.r.l. Si tratta di società attive nel settore dell'allestimento di *stand* per fiere, congressi ed eventi in generale.

Di tali acquisizioni non è pervenuta alcuna comunicazione ai sensi dell'articolo 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016, il quale prevede che: *"L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287"*.

Tale assetto societario è stato oggetto di alcuni rilievi da parte della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna. Invero, con Delibera 59/2018, in relazione alla Rimini Congressi S.r.l., la Corte, vista la natura pubblica del controllo esercitato sulla medesima, ha rilevato *"la necessità di considerare nei prossimi provvedimenti di ricognizione ordinaria, le partecipazioni societarie possedute tramite questa, quindi (...) la stessa Italian Exhibition Group S.p.A."* e le società da questa a sua volta partecipate.

In particolare, la Corte ha invitato la Provincia di Rimini ad assumere: *"nel caso di società con capitale prevalentemente pubblico, le iniziative necessarie a formalizzare l'eventuale esistenza del controllo pubblico congiunto o a valorizzare la partecipazione raggiungendo i necessari accordi con gli altri soci pubblici"* e *"a includere nell'ambito della prossima razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche da effettuarsi ai sensi degli artt. 20 e 26, comma 11, del t.u. n. 175/2016, le partecipazioni indirette detenute per il tramite di società o di organismi controllati congiuntamente"*.

Nell'attuale *"Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31/12/2018"* della Provincia di Rimini, successiva alla predetta delibera della Corte dei Conti, la società I.E.G. viene indicata quale società partecipata in via indiretta attraverso la Rimini Congressi S.r.l. e, quanto al mantenimento della relativa partecipazione, la Provincia rimanda alle considerazioni già svolte nelle precedenti ricognizioni, nelle quali si chiariva che si tratta di *"una società di gestione di spazi fieristici e organizzazione di eventi fieristici ex articolo 4 comma 7"*. In particolare, nella Razionalizzazione Periodica delle

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").]*

partecipazioni detenute nell'anno 2017, la Provincia precisava che: *"La sussistenza del vincolo di scopo è riconducibile alla promozione dello sviluppo, anche economico, della comunità amministrata e del territorio"* e che in questo senso *"l'attività di I.E.G. S.p.A. è pertanto svolta a favore della collettività del territorio provinciale"*.

Ciò premesso, l'Autorità concorda con quanto espresso dalla Sezione Regionale di Controllo dell'Emilia Romagna della Corte dei Conti, con specifico riguardo alla necessità, ai sensi dell'articolo 20 del TUSPP, di considerare nei piani di revisione le società partecipate da I.E.G. e rileva, altresì, la sussistenza di specifiche criticità sotto il profilo della disciplina della concorrenza.

Si ricorda, in primo luogo, 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 statuari che le società a partecipazione pubblica possono perseguire e degli ambiti di attività in cui è ammesso costituire società o mantenere partecipazioni pubbliche, dall'altro, il rafforzamento degli obblighi motivazionali cui le Pubbliche Amministrazioni sono tenute per la costituzione o il mantenimento delle partecipazioni.

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

Un regime speciale è previsto per le fiere, alle quali è dedicato l'articolo 4 comma 7, il quale dispone espressamente che *"sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici"*. Ciò a significare, secondo la *ratio* 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'articolo 4, comma 1, come *"strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali"*.

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

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

Anche sotto il profilo concorrenziale, dunque, si ritiene che l'ipotesi disciplinata dall'articolo 4, comma 7, del d.lgs. 175/2016 debba essere interpretata in modo rigoroso al fine di evitare che quella che rappresenta una speciale prerogativa concessa dal legislatore si estenda oltre 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'articolo 4 del d.lgs. 175/2016. Si tratta, infatti, di servizi che, pur riguardando anche l'organizzazione delle fiere, non appaiono direttamente ascrivibili alle sopra richiamate finalità istituzionali, e per i quali non si rinvengono motivi per una loro sottrazione dalle dinamiche di mercato.

Tenuto conto di quanto sopra, la Deliberazione della Provincia di Rimini n. 34 del 12 dicembre 2019 recante *"Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31/12/2018"* appare in contrasto con l'articolo 4, comma 7, del TUSPP.

In particolare, si ritiene che il mantenimento, per mezzo della società I.E.G., di partecipazioni nel settore dell'allestimento di *stand* e di organizzazione di eventi in generale, non sia coerente con quanto stabilito dal citato articolo 4, comma 7 e con i principi concorrenziali che esso intende esprimere, e che pertanto tali partecipazioni debbano essere oggetto di dismissione. In tale ottica, si ritiene opportuno che venga altresì razionalizzato l'oggetto societario della I.E.G., 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, la Provincia 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

Comunicato in merito al mancato adeguamento della Provincia di Rimini al parere motivato espresso dall'Autorità, ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avverso la Deliberazione del Consiglio n. 34 del 12 dicembre 2019 contenente la revisione ordinaria delle partecipazioni detenute alla data del 31/12/2018.

Nella propria riunione del 4 febbraio 2020, l'Autorità ha deliberato di inviare alla Provincia di Rimini un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, pubblicato in calce alla presente comunicazione, in merito al contenuto della *Deliberazione del Consiglio n. 34 del 12 dicembre 2019 contenente la revisione ordinaria delle partecipazioni detenute alla data del 31/12/2018*.

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

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

A seguito del ricevimento di detto parere motivato, la Provincia di Rimini, con comunicazione del 13 maggio 2020, ha dato riscontro al parere dell'Autorità mediante Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 4 del 7 maggio 2020 avente ad oggetto *"Conferma revisione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2018 e riscontro al parere dell'AGCM"* ed ha informato l'Autorità di ritenere legittimo il proprio operato, principalmente per l'assenza di controllo pubblico in capo alla società IEG ed in virtù della natura di società quotata della medesima, da cui discenderebbe l'inapplicabilità degli obblighi di revisione previsti dal TUSPP ai sensi dell'articolo 1, comma 5 del medesimo.

Preso atto del mancato adeguamento dell'amministrazione al parere motivato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 20 maggio 2020, ha quindi disposto l'impugnazione dinnanzi al T.A.R. dell'Emilia Romagna della *Deliberazione del Consiglio n. 34 del 12 dicembre 2019 contenente la revisione ordinaria delle partecipazioni detenute alla data del 31/12/2018*.