

Pubblicato il 28/12/2020

**N. 00858/2020 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00346/2020 REG.RIC.**  
**N. 00352/2020 REG.RIC.**  
**N. 00356/2020 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 346 del 2020, proposto da  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale  
rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura  
Distrettuale dello Stato di Bologna, ivi domiciliataria ex lege, via A. Testoni,  
6;

*contro*

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

*nei confronti*

Italian Exhibition Group S.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola  
Aicardi e Giuseppe Caia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

FederlegnoArredo, rappresentata e difesa dagli avvocati Maurizio Pinnaro', Mauro Colantoni e Gianluca Taddeo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mauro Colantoni in Roma, via Bocca di Leone 78;

sul ricorso numero di registro generale 352 del 2020, proposto da Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, ivi domiciliataria ex lege, via A. Testoni, 6;

*contro*

Camera di Commercio della Romagna - Forlì- Cesena e Rimini, 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., rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Aicardi e Giuseppe Caia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

FederlegnoArredo, rappresentata e difesa dagli avvocati Maurizio Pinnaro', Mauro Colantoni e Gianluca Taddeo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mauro Colantoni in Roma, via Bocca di Leone 78;

sul ricorso numero di registro generale 356 del 2020, proposto da Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, ivi domiciliataria ex lege, via A. Testoni,

6;

*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 e domicilio eletto presso lo studio Alessandro Lolli in Bologna, via Vaccaro 6;

*nei confronti*

Italian Exhibition Group s.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Aicardi e Giuseppe Caia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

FederlegnoArredo, rappresentata e difesa dagli avvocati Maurizio Pinnaro', Mauro Colantoni e Gianluca Taddeo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mauro Colantoni in Roma, via Bocca di Leone 78;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso n. 346 del 2020:

- della deliberazione n. 80 del 17/12/2019 del Comune di Rimini, recante il Documento unitario 2019, e relativi allegati, composto da: 1) relazione sull'attuazione del p.d.r.p. 2018 (piano di razionalizzazione periodica 2018 delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal Comune di Rimini al 31/12/2017); 2) 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 razionalizzazione periodica 2019) di alcune di esse;
- nonché per l'annullamento della delibera comunale del 16 aprile 2020 n.

12 e ogni atto presupposto e connesso, anche non cognito.

quanto al ricorso n. 352 del 2020:

-della delibera Presidenziale d'urgenza n. 9 del 20 dicembre 2019 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. 175/2016" e relativi allegati); e ii) della delibera di Giunta n. 93 del 17 dicembre 2019, recante il relativo "Piano operativo" e relativi allegati nonché ogni atto presupposto e connesso, anche non cognito, nonché della delibera della Camera di Commercio del 10/03/2020 con cui ha disatteso le indicazioni dell'Autorità Garante.

quanto al ricorso n. 356 del 2020:

-della deliberazione del Consiglio della Provincia di Rimini n. 34 del 19 dicembre 2019 contenente la "Revisione ordinaria delle partecipazioni detenute alla data del 31/12/2018" e relativi allegati e della deliberazione del Consiglio della Provincia di Rimini n. 4 del 7 maggio 2020 recante "Conferma revisione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2018 e riscontro al parere dell'AGCM sul medesimo" nonché di ogni altro atto presupposto e/o conseguente non cognito.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Rimini, di Italian Exhibition Group s.p.a., della Camera di Commercio della Romagna - Forlì - Cesena e Rimini e della Provincia di Rimini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 dicembre 2020 il dott. Paolo Amovilli e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25 del D.L. 28 ottobre 2020 n. 137;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con ricorso iscritto al Rg n. 346/2020 l' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha impugnato il piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie deliberato ai sensi dell'art. 20 d.lgs. 175/2016 dal Comune di Rimini per l'anno 2019, approvato con delibera consiliare n. 80 del 17 dicembre 2019, con cui si è disposto il mantenimento da parte del Comune - per mezzo della società Italian Exhibition Group S.p.A. - di partecipazioni nel settore dell'allestimento di stand e di organizzazione di eventi in generale. Tali partecipazioni, a detta del parere dell'AGCM espresso ai sensi dell'art. 21-bis c. 2 L.287/90, dovrebbero viceversa essere dismesse, perché il loro mantenimento, "può determinare degli indebiti vantaggi concorrenziali a favore delle società partecipate dagli enti pubblici".

Esponde la ricorrente che Italian Exhibition Group (IEG) s.p.a. è una società pubblica, quotata in borsa dal 19 giugno 2019, il cui oggetto sociale è costituito dall'organizzazione di eventi fieristici, controllata da Rimini Congressi s.r.l. che, a sua volta, è società detenuta per il 35,8 % da Rimini Holding s.p.a. ( controllata al 100% dal Comune di Rimini) per il 32,50 % dalla Camera Commercio della Romagna e per il 31,92 % dalla Provincia di Rimini. La IEG s.p.a. a sua volta detiene il 60 % del capitale della società Prostand s.l.r. esercente l'attività di allestimento di stand fieristici e, per il tramite di quest'ultima, del 100 % della Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l.

Il suesposto assetto societario è stato oggetto di specifici rilievi da parte della Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna mediante la delibera n. 126/2018, con particolare riferimento alla Rimini Congressi s.r.l. ritenendo necessaria l'inclusione tra le società da assoggettare alla revisione straordinaria anche quelle indirettamente possedute ovvero Italian Exhibition Group e le società partecipate Prostand s.l.r. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l..

A sostegno del gravame, proposto ai sensi della legittimazione straordinaria riconosciuta dall'art. 21-bis legge 287/1990, l'AGCM ha dedotto articolato motivo così riassumibile:

Violazione dei principi generali desumibili dal d.lgs. n. 175 del 2016 - Violazione e falsa applicazione degli art. 4 del decreto legislativo n. 175 del 2016 - Violazione della libertà di iniziativa economica e dei principi di libera concorrenza, di cui all'art. 41 e 117 della Costituzione: risulterebbe violato il TU sulle società pubbliche e in particolare 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”; - 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”; - sotto il profilo concorrenziale, l'ipotesi disciplinata dall'art. 4, comma 7, del D.lgs. 175/2016 dovrebbe essere interpretata in modo rigoroso al fine di evitare che una speciale prerogativa concessa dal legislatore si estenda oltre le intenzioni della norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e facilmente reperibili sul mercato; la violazione della predetta regola avrebbe 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; - le partecipazioni detenute da IEG 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 rinvergono motivi per una loro sottrazione dalle dinamiche di mercato.

E' intervenuta *ad adiuvandum* l'associazione FederlegnoArredo che ricomprende le aziende operanti nel settore dell'allestimento e della fornitura di beni e servizi nelle fiere e nelle mostre, lamentando la violazione del proprio interesse alla concorrenzialità del settore.

Si è costituito il Comune di Rimini eccependo l'infondatezza del gravame, evidenziando in sintesi: - la società I.E.G., controllata da una società (Rimini Congressi) priva di "controllo pubblico" o, nella peggiore (non creduta) ipotesi, "a controllo pubblico congiunto" (non monocratico), non costituiva (e non costituisce tuttora) una "partecipazione societaria indiretta", ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera "g", D.lgs. 175/2016, e quindi non doveva essere inserita nella "ricognizione" stessa e, conseguentemente, nell'eventuale p.d.r.p. 2019; - l'art. 4, comma 7, D.lgs. 175/2016 prevede che le pubbliche amministrazioni possano detenere partecipazioni in società "aventi per oggetto "prevalente" (si noti: non esclusivo) la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici", consentendo, quindi, a tali società, evidentemente, anche lo svolgimento, diretto o indiretto (attraverso la detenzione di partecipazioni in altre società, quali, nel caso specifico, le due esaminate da AGCM), sia pure in via non prevalente, di altre attività, ad esse connesse (come, a mero titolo esemplificativo, non esaustivo, quelle di "allestimento di stand fieristici" esaminate nel caso specifico); - dal 19 giugno 2019 I.E.G. ha le proprie azioni ordinarie quotate al M.T.A. (Mercato Telematico Azionario) di Borsa Italiana e quindi da tale data non è più soggetta, per espressa disposizione del D.lgs.175/2016 (art. 1, comma 5), alla maggior parte delle disposizioni del medesimo D.lgs. 175/2016, e, in particolare, a quelle degli articoli 24 e 25 (relative, rispettivamente, alla "revisione straordinaria 2017"

e alla “razionalizzazione periodica anni 2018 e seguenti”) e a quelle dell’art.4 (relative alle partecipazioni societarie detenibili dalle pubbliche amministrazioni), invocate, invece, direttamente o indirettamente, dall’AGCM, nel proprio parere del 4 febbraio 2020; conseguentemente, nella denegata e non creduta ipotesi in cui le considerazioni e le valutazioni formulate da RH e dall’Ente, sopra riportate, dovessero risultare errate, l’intervenuta quotazione avrebbe comunque “sanato”, a far data dal 19 giugno 2019, la situazione di IEG.

Si è costituita in giudizio Italian Exhibition Group (IEG) s.p.a sollevando articolate eccezioni in rito, così riassumibili: a) irricevibilità del ricorso perché già nel giugno 2018 l’AGCM era a conoscenza degli elementi rilevanti per proporre l’azione di annullamento; b) inammissibilità per difetto di legittimazione, non indicando l’Autorità ricorrente gli specifici effetti anticoncorrenziali prodotti dalle deliberazioni gravate; c) inammissibilità ai sensi dell’art. 34 c. 2 c.p.a. vertendo l’azione proposta su poteri autoritativi non ancora esercitati in ordine al mantenimento o alle dismissioni delle partecipazioni contestate. Quanto al merito ha eccepito l’infondatezza di tutti i motivi “*ex adverso*” dedotti, così sintetizzabili: - posto che la nozione di controllo ai sensi dell’art 2 c. 1, lett b) e m) del testo unico sulle società pubbliche va ricercata nell’art. 2359 c.c., il Comune di Rimini partecipa alla società IEG ma non la controlla né individualmente né congiuntamente, non bastando all’uopo comportamenti concludenti, dovendo il controllo in senso civilistico risultare da atti formali; - il TU non si applica alle società pubbliche quotate in borsa a prescindere dal momento in cui ciò avviene, fermo restando la specifica disciplina transitoria che però qui sarebbe del tutto irrilevante; - l’allestimento degli stand fieristici sarebbe attività connessa e complementare non vietata dall’art. 4 comma 7 TU; - l’attività fieristica è normale attività di impresa, liberalizzata, in seguito alla fondamentale decisione della Corte di Giustizia

UE (15 gennaio 2002 causa C-439/99): - non essendo gli operatori fieristici secondo giurisprudenza pacifica organismi di diritto pubblico, alle società come la IEG non può essere impedita una normale scelta imprenditoriale quale l'assunzione di partecipazioni in altre imprese che svolgono attività connesse.

Con memoria l'odierna interveniente ha replicato alle suesposte eccezioni in rito ed insistito per l'accoglimento del gravame, bastando per il controllo pubblico comportamenti concludenti, e comunque potendosi esso presumere dalla mera maggioranza della partecipazione pubblica, secondo la delibera n. 859 del 25 settembre 2019 assunta dall'ANAC. Quanto alla questione della quotazione in borsa le partecipazioni societarie sono comunque avvenute in periodo precedente la quotazione e dunque "*ratione temporis*" "*contra ius*" senza alcun effetto sanante.

Anche AGCM ha replicato a tutte le eccezioni in rito.

La difesa della IEG s.p.a., di contro, ha insistito sull'eccepita inammissibilità dell'intervento adesivo, sia in quanto soggetto cointeressato legittimato all'impugnativa autonoma sia perché l'interesse diffuso azionato non sarebbe comune a tutta la categoria, potendo tra gli associati esserci imprese aventi interesse a entrare o restare in gruppi societari che svolgono attività di gestione di spazi fieristici.

2. - Con secondo ricorso iscritto al Rg. 352/2020 AGCM ha impugnato la delibera presidenziale d'urgenza n. 9 del 20 dicembre 2019 della Camera di Commercio della Romagna – Forlì, Cesena, Rimini recante "Piano di revisione ordinaria delle società partecipate dalla Camera di Commercio ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. 175/2016" e relativi allegati, deducendo motivi identici a quelli veicolati con il ricorso Rg 346/2020.

Si è costituita la Camera di Commercio della Romagna - Forlì, Cesena, Rimini sollevando eccezioni in rito di irricevibilità ed inammissibilità del gravame analoghe a quelle descritte in riferimento al primo ricorso.

Si è costituita anche la IEG s.p.a. sollevando identiche eccezioni processuali e comunque eccependo l'infondatezza nel merito della pretesa azionata.

Ha spiegato anche in tal ricorso intervento adesivo FederlegnoArredo.

3. - Con terzo ricorso iscritto al Rg. 356/2020 AGCM ha infine impugnato la deliberazione del Consiglio della Provincia di Rimini n. 34 del 19 dicembre 2019 contenente la "Revisione ordinaria delle partecipazioni detenute alla data del 31/12/2018" nonché la deliberazione n. 4 del 7 maggio 2020 recante "Conferma revisione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2018 e riscontro al parere dell'AGCM sul medesimo", deducendo motivi del tutto analoghi a quelli introdotti con i primi due ricorsi in esame.

Si è costituita la Provincia di Rimini sollevando eccezioni in rito di inammissibilità per difetto di legittimazione ed interesse analoghe a quelle descritte in riferimento al primo ricorso.

Si è costituita anche la IEG s.p.a. sollevando identiche eccezioni processuali e comunque eccependo l'infondatezza nel merito della pretesa azionata.

Ha spiegato anche in tal ricorso intervento adesivo FederlegnoArredo.

All'udienza pubblica del 10 dicembre 2020, uditi i difensori da remoto come da verbale d'udienza, tutti i tre ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

## DIRITTO

1.-E' materia del contendere la legittimità delle deliberazioni con cui il Comune di Rimini, la Camera di Commercio della Romagna - Forlì, Cesena, Rimini e la Provincia di Rimini hanno stabilito di mantenere, nei rispettivi piani di razionalizzazione periodica ex art. 20 d.lgs. 175/2016, partecipazioni (per mezzo della partecipata Italian Exhibition Group s.p.a.) in società operanti nel settore dell'allestimento di stand ed organizzazione di eventi, non adeguandosi al parere espresso ex art. 21 bis c. 2 L.287/90 dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Segnatamente la Italian Exhibition Group (IEG) s.p.a. è una società pubblica, quotata in borsa dal 19 giugno 2019, il cui oggetto sociale è costituito dall'organizzazione di eventi fieristici, controllata da Rimini Congressi s.r.l. che a sua volta è società detenuta per il 35,8 % da Rimini Holding s.p.a. (controllata al 100% dal Comune di Rimini) per il 32,50 % dalla Camera Commercio della Romagna e per il 31,92 % dalla Provincia di Rimini. La IEG, a sua volta, detiene il 60 % del capitale della società Prostand s.l.r. esercente l'attività di allestimento di stand fieristici e per il tramite di quest'ultima del 100 % della Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l.

2. - L'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato ha impugnato con tre distinti ricorsi le suddette deliberazioni, avvalendosi della legittimazione straordinaria riconosciuta dall'art. 21 bis legge 287/90 secondo cui "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. 2.1 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."

L'AGCM ha ritenuto, in sintesi, quanto deliberato dalle amministrazioni resistenti in tema di revisione delle società partecipate in contrasto con il disposto di cui all'art. 4 comma 7 del d.lgs. 2016 n. 175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" ravvisando la sussistenza del controllo su Rimini Congressi s.r.l. e indirettamente su IEG s.p.a., Prostand

s.l.r. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l., lamentando presunti vantaggi anticoncorrenziali a favore delle società partecipate dagli enti pubblici.

3. - In “*limine litis*” va disposta ai sensi dell’art. 70 c.p.a. la riunione dei tre ricorsi in esame per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva.

4. - Preliminarmente ritiene il Collegio di poter prescindere, per ragioni di economia processuale, dall’esame delle pur articolate eccezioni in rito sollevate dalle Amministrazioni resistenti e da Italian Exhibition Group s.p.a., essendo tutti i riuniti ricorsi infondati nel merito.

5. - Deve anzitutto dichiararsi per tutti e tre i ricorsi l’inammissibilità dell’intervento adesivo della FederlegnoArredo.

Detta associazione di categoria maggiormente rappresentativa a livello nazionale dispone di espressa legittimazione *ex lege* ad impugnare gli atti lesivi degli interessi diffusi, secondo il disposto di cui all’art. 4 c. 2, della legge 180/2011 ed è dunque pienamente legittimata a proporre ricorso in via principale avverso i provvedimenti qui impugnati dall’AGCM.

Per giurisprudenza prevalente, come noto, è inammissibile l’intervento *ad adiuvandum* spiegato nel processo amministrativo da chi sia *ex se* legittimato a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale in via principale, considerato che in tale ipotesi l’interveniente non fa valere un mero interesse di fatto, bensì un interesse personale all’impugnazione di provvedimenti immediatamente lesivi, che deve essere azionato mediante proposizione di ricorso principale nei prescritti termini decadenziali (*ex plurimis* Consiglio di Stato sez. IV, 29 novembre 2017, n. 5596; T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 9 febbraio 2018, n. 225).

5.1. - Ne deriva l’inammissibilità dell’intervento adesivo.

6. - Venendo al merito giova premettere che con il decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016 (t.u.s.p.) sono stati disciplinati vari aspetti delle società pubbliche, tra cui per quel che qui interessa le finalità perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, distinguendosi tra

società a controllo pubblico (art. 1 lett. b) d) e m)) e a mera partecipazione pubblica (art. 1 lett. n)), senza tuttavia disciplinare il rapporto tra la partecipazione pubblica con i modelli e le categorie utilizzate dal codice civile, con particolare riferimento oltre alla causa, ai tipi di società ed allo scopo.

Con norma di sistema l'art. 1 comma 3 del Testo unico stabilisce che “Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato.”

L'art. 2, comma 1 t.u.s.p., alla lett. m), definisce società a controllo pubblico «le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)». La lett. b), a sua volta, per «controllo» intende, al primo periodo, «la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile» e soggiunge, al secondo periodo, che «il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo»

7. - In tale ambito la nozione di controllo deve gioco forza essere desunta dall'art. 2359 c.c. potendo essere o di tipo monocratico ovvero spettante ad un solo soggetto oppure in forma congiunta ai sensi della lett. m)., non essendovi disposizioni *ad hoc* di tipo derogatorio nel Testo unico.

Ai sensi del citato art. 2359 c.c. “Sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.”

Sia in riferimento alla prima modalità di controllo c.d. di diritto, che alla

seconda c.d. di fatto si computano anche i voti spettanti a società controllate, fiduciarie e a persona interposta.

La modalità di controllo sub 3) sussiste invece in presenza di vincoli contrattuali particolari, come in ipotesi di concessione, licenza di *know how*, somministrazione o *franchising* (Cassazione civ. sez. I, 27 settembre 2001, n. 12904).

7.1. - Ciò premesso, nelle società partecipate da più amministrazioni pubbliche il controllo pubblico non sussiste in forza della mera sommatoria dei voti spettanti alle amministrazioni socie; dette società sono a controllo pubblico solo allorquando le amministrazioni socie ne condividano il dominio, perché sono vincolate - in forza di previsioni di legge, statuto o patto parasociale - ad esprimersi all'unanimità, anche attraverso gli amministratori da loro nominati, per l'assunzione delle "decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale" (Consiglio di Stato sez. I, 4 giugno 2014, n. 1801; T.A.R. Marche 11 novembre 2019, n. 695).

7.2. - Deve altresì evidenziarsi come il comma 7 dell'art. 4 del Testo unico detti specifiche disposizioni per il settore fieristico, stabilendosi che "Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici.....*omissis*....."

8. - Tanto doverosamente premesso, occorre dunque stabilire se nel caso di specie sussistano elementi per affermare che la società Rimini Congressi (e poi indirettamente la IEG s.p.a.) sia sottoposta a controllo da parte dei soci pubblici ovvero del Comune di Rimini, Provincia di Rimini e Camera di Commercio della Romagna. Posto che nessuno dei tre soci pubblici esercita il controllo in forma individuale, questione dirimente è stabilire se nella fattispecie sussista un controllo in forma congiunta frutto di specifiche alleanze tra i soci.

8.1. - Ritiene il Collegio incontestabile il dato fattuale della assoluta mancanza di disposizioni statutarie o pattizie che impongano ai soci pubblici l'assunzione di decisioni unanimi per le scelte strategiche della società, con ciò dovendosi gioco forza negare la sussistenza del controllo pubblico nel senso delineato dall'art. 2359 c.c..

Naturalmente, in ossequio ai principi di imparzialità e buon andamento che caratterizzano l'attività anche privatistica di ogni pubblica amministrazione (*ex multis* Cassazione civile sez. II, 23 aprile 2014, n. 9219; id. sez. I, 4 novembre 2013, n. 24679; Consiglio di Stato sez. V, 15 dicembre 2005, n. 7147) tali accordi debbono necessariamente rivestire la forma scritta ed essere preventivamente deliberati dall'organo competente di ciascuna Amministrazione (Corte Conti sez. riunite in sede giurisdiz. in speciale composizione, 29 luglio 2019, n. 25/2019/EL, punti 2.4. e 2.5) non essendo sufficiente desumere il controllo pubblico dalla mera astratta possibilità per i soci pubblici di far valere la maggioranza azionaria in assemblea (T.A.R. Marche, sez. I, 11 novembre 2019, nn. 624 e 695; Consiglio di Stato sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578; T.A.R. Lazio Roma 19 aprile 2019, n. 5518).

8.2. - A diverse conclusioni potrebbe giungersi solo aderendo alla tesi - invero completamente isolata in giurisprudenza - circa la configurabilità di un controllo congiunto a mezzo di comportamenti concludenti dunque a prescindere dalla formalizzazione di accordi, tesi che il Collegio non condivide per le ragioni già sopra esposte.

Anche poi a voler, per ipotesi, aderire a tal minoritario orientamento, va evidenziato come parte ricorrente non fornisca elementi atti a comprovare l'esistenza e la rilevanza dei presunti comportamenti concludenti determinanti il controllo societario, non potendosi all'uopo certo utilizzare l'identità delle difese in giudizio delle amministrazioni resistenti (per altro affidata a difensori diversi) né tantomeno della società partecipata IEG,

determinata dall'equivalenza delle posizioni sul piano sostanziale e processuale.

8.3. - Volendo prendere a riferimento - anche in questo caso soltanto ipoteticamente - il più ampio concetto di “collegamento sostanziale” tra imprese che in riferimento alla disciplina in materia di appalti pubblici comporta l'esclusione dalla gara (art. 80, comma 5, lett. m), d.lgs. n. 50/2016) la valutazione operata dalla stazione appaltante circa l'unicità del centro decisionale richiede indizi connotati da gravità, precisione e concordanza (Consiglio di Stato, sez. V, 15 aprile 2020, n. 2426; id., 22 ottobre 2018, n. 6010; id., 16 febbraio 2017 n. 496; id., sez. III, 10 maggio 2017, n. 2173; id., 23 dicembre 2014, n. 6379; id., sez. V, 18 luglio 2012, n. 4189) nel caso di specie completamente carenti.

8.4. - Va dunque escluso l'elemento, posto a fondamento dell'azione esercitata dall'AGCM, del controllo pubblico da parte del Comune di Rimini, della Provincia di Rimini e della Camera di Commercio Romagna della società partecipata Rimini Congressi e indirettamente delle società IEG s.p.a., Prostand s.l.r. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l.

9. - In secondo luogo deve senz'altro condividersi anche l'assunto delle amministrazioni resistenti secondo cui, diversamente da quanto pervicacemente sostenuto dall'Autorità, 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 ammetta anche l'esercizio delle attività a queste intimamente connesse e complementari, tra le quali - per quanto qui interessa - l'attività di allestimento di stand fieristici.

E' agevole osservare come la norma ammetta testualmente la partecipazione delle amministrazioni pubbliche a società aventi per oggetto sociale “prevalente” e non già esclusivo la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici e quindi consenta a tali società di perseguire anche altri oggetti, purché non in via prevalente, sì che la lettura

restrittiva pervicacemente sostenuta dall'Autorità appare irrimediabilmente cozzare contro il chiaro dato letterale della norma.

9.1. - Ciò poi è tanto più vero in una attività come quello fieristica la quale quantomeno in seguito al fondamentale arresto della Corte di Giustizia UE (15 gennaio 2002 causa C-439/99) rappresenta una normale attività economica liberalizzata, caratterizzata dalla libera accessibilità da parte delle imprese operanti nel mercato (T.A.R. Sardegna sez. II, 5 ottobre 2012, n. 835) come peraltro sancito con la stessa legge quadro del settore fieristico n. 7/2001 (poi abrogata con legge n. 62/2005) nonché con la legge regionale Emilia Romagna 25 febbraio 2000 n. 12 recante “Ordinamento del sistema fieristico regionale” secondo cui (art. 1 comma 2) “L'esercizio dell'attività fieristica deve ispirarsi a criteri e metodi di concorrenza e imprenditorialità. Gli esercenti l'attività fieristica sono operatori di mercato sottoposti alle regole di concorrenza».

In tale contesto concorrenziale appare pertanto pienamente condivisibile l'assunto della società IEG secondo cui alle società (come la IEG stessa) che operano nell'organizzazione e gestione di spazi fieristici non possa essere impedita una normale scelta imprenditoriale quale l'assunzione di partecipazioni in altre imprese che svolgono attività connesse.

9.2. - Può infine rilevare come gli operatori fieristici anche se in dominanza pubblica, per giurisprudenza del tutto pacifica, non rivestono ai fini dell'applicazione della normativa comunitaria e nazionale sull'affidamento degli appalti pubblici la natura di organismi di diritto pubblico (Corte Giust. CE, 10 maggio 2001, in cause riunite C-223/99 e C-260/99, Agorà e Excelsior, punti 39-43; Cass. civ., Sez. un., 28 aprile 2019, n. 17567; Cass. civ., Sez. un., 4 aprile 2000, n. 97; Consiglio di Stato, sez. VI, 9 luglio 2012, n. 4025; id sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2764; id. sez. VI, 29 aprile 2008, n. 1913; id sez. VI, 16 settembre 1998, n. 1267; T.A.R. Puglia, sez. II, 6 febbraio 2020, n. 205; T.A.R. Toscana, sez. I, 30 dicembre 2010, n. 6877;

T.A.R. Emilia-Romagna, sez. I, 23 novembre 2009, n. 2405; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 16 novembre 2009, n. 732; T.A.R. Veneto, sez. I, 9 maggio 2003, n. 2793; T.A.R. Veneto, sez. I, 21 gennaio 2002, n. 194)

10. - Alla luce delle suesposte considerazioni tutti i tre ricorsi, come riuniti, sono infondati e vanno respinti.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite attesa la novità e la complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna Bologna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando previa riunione sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 10 dicembre 2020 tenutasi da remoto mediante videoconferenza con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente

Marco Morgantini, Consigliere

Paolo Amovilli, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Paolo Amovilli**

**IL PRESIDENTE**  
**Andrea Migliozi**

IL SEGRETARIO