



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXX - n. 23

**Publicato sul sito www.agcm.it
8 giugno 2020**

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
I780 - MERCATO DEL CALCESTRUZZO IN VENETO	
<i>Provvedimento n. 28243</i>	5
I838 - RESTRIZIONI NELL'ACQUISTO DEGLI ACCUMULATORI AL PIOMBO ESAUSTI	
<i>Provvedimento n. 28245</i>	7
A540 - CONDOTTE ABUSIVE ITALGAS/ATEM VENEZIA 1	
<i>Provvedimento n. 28249</i>	10
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	21
C11205B - ELETTRONICA INDUSTRIALE/DIGITAL MULTIMEDIA TECHNOLOGIES-REVISIONE MISURE	
<i>Provvedimento n. 28242</i>	21
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	23
AS1666 - ITALIAN EXIBITION GROUP - FIERA DI RIMINI/MERCATO DEL SISTEMA FIERISTICO E ALLESTIMENTO - PROVINCIA DI RIMINI	23
AS1667 - ITALIAN EXIBITION GROUP - FIERA DI RIMINI/MERCATO DEL SISTEMA FIERISTICO E ALLESTIMENTO - COMUNE DI RIMINI	28
AS1668 - ITALIAN EXIBITION GROUP - FIERA DI RIMINI/MERCATO DEL SISTEMA FIERISTICO E ALLESTIMENTO - CAMERA DI COMMERCIO DELLA ROMAGNA	33
AS1669 - PROROGA DEI DIRITTI D'USO DELLE FREQUENZE DI TELECOMUNICAZIONE AI SENSI DEL CODICE DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE	38
AS1670 - PROBLEMATICHE DI CARATTERE CONCORRENZIALE EMERSE NEL MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA A SEGUITO DELL'EMERGENZA COVID-19	46
AS1671 - DISCIPLINA DELLA COMMERCIALIZZAZIONE DEI MEDICINALI ALLERGENI	49
AS1672 - CAPITANERIA DI PORTO DI CIVITAVECCHIA/MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ DI BUNKERAGGIO A MEZZO BETTOLINA	51
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	54
PS9753 - ENEGAN ADDEBITI VARI	
<i>Provvedimento n. 28246</i>	54

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

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 art. 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 art. 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.

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").

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'art. 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 art. 4 comma 7”*. In particolare, nella Razionalizzazione Periodica delle 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'art. 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 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, 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'art. 4, comma 1, come *“strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*.

In merito, si ritiene che il legislatore abbia voluto ammettere, ex art. 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'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 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 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.

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'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. 287/1990, 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 art. 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'art. 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'art.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*.

AS1667 - ITALIAN EXHIBITION GROUP - FIERA DI RIMINI/MERCATO DEL SISTEMA FIERISTICO E ALLESTIMENTO - COMUNE DI RIMINI

Roma, 7 febbraio 2020

Comune 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 del Piano di Razionalizzazione Periodica del 2019 di cui alla Deliberazione 80 del 17 dicembre 2019 del Comune di Rimini, pervenuta in data 19 dicembre 2019¹. Dalla lettura del Piano di Razionalizzazione Periodica del 2019 emerge che il Comune 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%), e rappresenta *“la loro holding “pura” di partecipazioni che svolge, per loro conto ed a loro favore, la gestione, coordinata ed unitaria, delle loro partecipazioni”* nel settore fieristico, detenendo il 49% circa del capitale sociale di I.E.G. - Italian Exhibition Group - S.p.a. (già Rimini Fiera S.p.A.), (...) e le *“funzioni di indirizzo strategico e di controllo delle stesse e l'esercizio, presso le società partecipate, dei diritti di socio”*. 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.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 66,03% 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 a tal fine le strutture di Rimini e di Vicenza.

Da tale ricognizione emerge, dunque, che il Comune di Rimini, attraverso le società Rimini Holding S.p.A. e Rimini Congressi S.r.l., detiene il controllo insieme agli altri soci pubblici 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

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”*).

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'art. 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 specifici rilievi da parte della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna. Invero, con Delibera 126/2018, in relazione alla società Rimini Congressi S.r.l., la Corte ha rilevato la natura pubblica del controllo esercitato sulla medesima, facendone derivare *“la necessità di includere tra le società da assoggettare alla revisione straordinaria anche quelle indirettamente possedute tramite questa quindi, Italian Exhibition Group S.p.A e le società da queste partecipate”*.

In particolare, la Corte ha invitato il Comune di Rimini ad adottare: *“iniziative necessarie a formalizzare l'eventuale esistenza del controllo pubblico congiunto o a valorizzare la partecipazione”* e *“a tenere conto delle partecipazioni indirette detenute per il tramite di società o di organismi controllati”*.

Nell'attuale piano Piano di Razionalizzazione Periodica del 2019, successivo alla indicata delibera della Corte dei Conti, il Comune dichiara espressamente di non includere nella ricognizione la società I.E.G., *“in quanto partecipata (e non controllata) dalla società NON a controllo pubblico “Rimini Congressi S.r.l.” (a sua volta partecipata, ma NON controllata, dalla controllata “Rimini Holding S.p.A.”)”*.

Ciò premesso, l'Autorità concorda con quanto espresso dalla Sezione Regionale di Controllo dell'Emilia Romagna della 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.

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 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, 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'art. 4, comma 1, come “*strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali*”.

In merito, si ritiene che il legislatore abbia voluto ammettere, ex art. 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'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 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 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 80 del 17 dicembre 2019 del Comune di Rimini, con la quale è stata approvata 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 razionalizzazione periodica 2019) di alcune di esse*”, 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

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Rimini al parere motivato espresso dall'Autorità, ex art. 21-bis della legge n. 287/1990, avverso la Deliberazione 80 del 17/12/2019 del Comune di Rimini, recante il "Documento unitario 2019", adottato dal Comune di Rimini in virtù di quanto disposto dall'art. 20 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Nella propria riunione del 4 febbraio 2020, l'Autorità ha deliberato di inviare al Comune 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 80 del 17/12/2019* del Comune di Rimini, recante il "*Documento unitario 2019*", adottato dal Comune di Rimini 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"), e 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.

In particolare, l'Autorità prescriveva al Comune 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'art. 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, il Comune di Rimini, con comunicazione del 21 aprile 2020, ha dato riscontro al parere dell'Autorità mediante Deliberazione del Consiglio Comunale n. 12 del 16 aprile 2020, avente ad oggetto “*conferma del Documento Unitario 2019 e riscontro al parere dell'AGCM sul medesimo*” 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'art.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 6 maggio 2020, ha quindi disposto l'impugnazione dinnanzi al T.A.R. dell'Emilia Romagna della *Deliberazione 80 del 17/12/2019* del Comune di Rimini, recante il “*Documento unitario 2019*”.

AS1668 - ITALIAN EXHIBITION GROUP - FIERA DI RIMINI/MERCATO DEL SISTEMA FIERISTICO E ALLESTIMENTO - CAMERA DI COMMERCIO DELLA ROMAGNA

Roma, 7 febbraio 2020

Camera di Commercio della
Romagna – Forlì, Cesena e 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 del Piano di revisione ordinaria delle società partecipate di cui alla Delibera presidenziale d’urgenza n. 9 del 20 dicembre 2019 della Camera di Commercio della Romagna, Forlì, Cesena e Rimini¹ (C.C.I.A.A. della Romagna).

Dalla lettura del Piano di revisione ordinaria delle società partecipate emerge che la C.C.I.A.A. della Romagna 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 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%), *“detiene la partecipazione di controllo di Italian Exhibition Group S.p.A., tra le maggiori società fieristiche italiane, e assicura agli Enti Pubblici Locali nel riminese da una parte una gestione unitaria e coerente del settore fieristico congressuale e, dall’altra, che gli eventi (manifestazioni, fiere, ecc.) avvengano sul territorio di competenza”*. Secondo quanto riferito dalla C.C.I.A.A. della Romagna, la partecipazione in Rimini Congressi S.r.l. *“è strategica e coerente con le finalità dell’ente”* e, inoltre, operando nel settore fieristico ricadrebbe nella disciplina prevista dall’art. 4, comma 7 del d.lgs. 175/2016 il quale prevede 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”*.

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 art.* 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.

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”).

Da tale ricognizione emerge, dunque, che la C.C.I.A.A. della Romagna, 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'art. 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 specifici rilievi da parte della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna. Invero, con Delibera 44/2018, in relazione alla società Rimini Congressi S.r.l., la Corte ha rilevato la natura pubblica del controllo esercitato sulla medesima, facendone derivare *“l'esigenza di includere nella revisione straordinaria le partecipazioni possedute tramite la suddetta società Rimini Congressi S.r.l., nonché quelle da esse partecipate”* e cioè *“l'assoggettabilità alla revisione straordinaria delle partecipazioni indirette possedute tramite la stessa Rimini Congressi (Italian Exhibition Group S.p.A. (...))”*.

In particolare, la Corte ha invitato la C.C.I.A.A. della Romagna 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...le partecipazioni indirette detenute per il tramite di società o di organismi controllati congiuntamente”*.

Nell'attuale *“Piano di revisione ordinaria delle società partecipate”*, successivo alla indicata delibera della Corte dei Conti, non viene menzionata la società I.E.G., dal momento che la C.C.I.A.A. della Romagna riferisce espressamente che essa *“non detiene partecipazioni indirette sottoposte a controllo anche in via congiunta”* e chiarisce che *“le società a partecipazione indiretta (quotate e non) sono oggetto di ricognizione, anche annuale, solo se detenute dall'Ente per il tramite di una società/organismo sottoposto a controllo, anche in via congiunta, da parte dello stesso”*. Sul punto, d'altra parte, la Corte dei Conti nella predetta Delibera aveva già chiarito che *“va evidenziato come tale controllo sussista anche nell'ipotesi in cui più amministrazioni pubbliche socie detengano la maggioranza del capitale di una società e, di diritto, o anche solo di fatto, ne governino le scelte strategiche”*.

Ciò premesso, l'Autorità concorda con quanto espresso dalla Sezione Regionale di Controllo dell'Emilia Romagna della 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.

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 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, 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'art. 4, comma 1, come *“strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*.

In merito, si ritiene che il legislatore abbia voluto ammettere, ex art. art. 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 sottesi alla disciplina a 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 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 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.

Tenuto conto di quanto sopra, la 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 la Delibera di Giunta n. 93 del 17 dicembre 2019, recante il relativo *“Piano operativo”* appaiono 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, la C.C.I.A.A. della Romagna 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 Camera di Commercio della Romagna - Forlì, Cesena, Rimini al parere motivato espresso dall'Autorità, ex art. 21-bis della legge n. 287/1990, avverso la 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 la Delibera di Giunta n. 93 del 17 dicembre 2019, recante il relativo "Piano operativo".

Nella propria riunione del 4 febbraio 2020, l'Autorità ha deliberato di inviare alla Camera di Commercio della Romagna 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 *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 della *Delibera di Giunta n. 93 del 17 dicembre 2019*, recante il relativo "*Piano operativo*".

In particolare, l'Autorità prescriveva alla Camera di Commercio della Romagna 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'art. 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 Camera di Commercio della Romagna, con comunicazione del 26 marzo 2020, ha dato riscontro al parere dell'Autorità mediante Delibera n. 18 del 10 marzo 2020 della Camera di Commercio della Romagna avente ad oggetto *“Piano di revisione ordinaria delle società partecipate - Parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato -Determinazioni”* 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'art.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 6 maggio 2020, ha quindi disposto l'impugnazione dinnanzi al T.A.R. dell'Emilia Romagna 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 della *Delibera di Giunta n. 93 del 17 dicembre 2019*, recante il relativo *“Piano operativo”*.

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXX- N. 23 - 2020

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Sandro Cini, Valerio Ruocco, Simonetta Schettini,
Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <http://www.agcm.it>

Realizzazione grafica

Area Strategic Design
