



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

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

contro

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

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

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

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

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

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

per la riforma

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

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

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

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

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

S.p.A.;

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

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

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

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

3.1. I pareri esprimevano, quindi, l’avviso secondo cui *“il mantenimento, per mezzo della società I.E.G., di partecipazioni nel settore dell’allestimento di stand e di organizzazione di eventi in generale, non sia coerente con quanto stabilito dal citato art. 4, comma 4 (TUSPP) e con i principi concorrenziali che esso intende*

esprimere, e che pertanto tali partecipazioni debbano essere oggetto di dismissione. In tale ottica, si ritiene opportuno che venga altresì razionalizzato l'oggetto societario dell' I.E.G., rendendolo conforme a quanto previsto dalla norma e dunque limitando esso e l'attività svolta dalla società in via prevalente alla gestione degli spazi fieristici e all'organizzazione di fiere". I pareri si concludevano con la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 21 bis, comma 2, della L. n. 287/90, di comunicare all'Autorità, nei successivi sessanta giorni, le iniziative intraprese, con avviso che qualora tali iniziative non fossero risultate conformi ai principi concorrenziali l'Autorità avrebbe potuto presentare ricorso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DIRITTO

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

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

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

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

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

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

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

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

dell'Autorità sussiste questo pericolo. Nel parere inviato ai tre Enti l'Autorità non ha sollevato solo il problema relativo alla formalizzazione dell'eventuale esistenza del controllo pubblico congiunto in seno a Rimini Congressi s.r.l., ha rilevato *“altresì specifiche criticità sotto il profilo della disciplina della concorrenza”*, argomentando che *“Anche sotto il profilo concorrenziale, dunque, l'ipotesi disciplinata dall'art. 4, comma 7, del d. lgs. 175/2016 debba essere interpretata in modo rigoroso al fine di evitare che quella che rappresenta una speciale prerogativa concessa dal legislatore si estenda oltre lo scopo e gli obiettivi prefissati dalla norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato. La violazione della predetta regola ha dunque un evidente impatto sotto il profilo concorrenziale, in quanto suscettibile di condizionare lo svolgersi della dinamica competitiva determinando indebiti vantaggi concorrenziali a favore delle società partecipate dagli enti pubblici. In tal senso, le partecipazioni detenute da I.E.G. in società che svolgono servizi ulteriori, quali quelli dell'allestimento di stand per fiere, per congressi ed eventi in generale, non appaiono rientrare nel dettato del menzionato comma 7 dell'art. 4 dell'art. 4 del d. lgs. 175/2016. Si tratta, infatti, di servizi che, pur riguardando anche l'organizzazione delle fiere, non appaiono direttamente ascrivibili alle sopra richiamate finalità istituzionali, e per i quali non si rinvencono motivi per una loro sottrazione dalle dinamiche del mercato.”*. L'Autorità ha quindi ritenuto che *“...il mantenimento, per mezzo della società I.E.G., di partecipazioni nel settore dell'allestimento di stand e di organizzazione di eventi in generale, non sia coerente con quanto stabilito dal citato art. 4, comma 7 e con i principi concorrenziali che esso intende esprimere, e che pertanto tali partecipazioni debbano essere oggetto di dismissione....”*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.2.5. Conclusivamente va respinta anche questa eccezione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. Chiarito quanto sopra è agevole osservare che tutto il dibattito svolto in seno agli Enti e poi in giudizio circa il fatto se Rimini Congressi s.r.l. sia, o meno, (oltre che una società a partecipazione pubblica, anche) in controllo pubblico è in parte fuorviante, perché l'art. 4 del D. L.vo 175/2016, nel vietare alle amministrazioni pubbliche il possesso, diretto o indiretto, di partecipazioni societarie, e nell'individuare le partecipazioni societarie eccezionalmente consentite, non fa alcun riferimento alla situazione di controllo pubblico in cui versò la società partecipata dall'ente pubblico.

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

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

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

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

al codice civile) della disciplina di cui al TUSP in materia di controllo societario nonché talune evidenze ricavabili dai documenti delle controparti, non è persuasivo. Vale richiamare, a dimostrazione di un controllo congiunto per comportamenti concludenti paralleli, oltre alla composizione societaria della Rimini Congressi s.r.l., la documentazione proveniente dalla stessa Provincia di Rimini dove l'esistenza di un controllo congiunto è apertamente riconosciuta (v. doc. 1.1. allegato al ricorso al TAR RG 356/2020), le delibere della Corte dei conti indirizzate nel corso del 2018 agli enti pubblici (alle cui argomentazioni, sunteggiate nelle pagine 12 e 13 dell'appello dell'Autorità, questo Collegio si richiama), la condotta di tali enti che nel loro comportamento nella vicenda amministrativa (e prima ancora nell'esercitare il loro diritto di voto in assemblea negli ultimi tre anni) rivelano l'esistenza di un coordinamento anche a monte e quindi di un controllo congiunto. Né a fronte di tali elementi concordanti è stata offerta una prova contraria (come, riprendendo le indicazioni di Anac, nella delibera n. 859 del 25.9.2019, sarebbe stato onere di controparte fare), tanto più in un caso nel quale – è bene sottolineare – tra i soci della Rimini Congressi non c'è (neppure) un socio non riconducibile a pubbliche amministrazioni.

13.2.3. Che poi, in caso di società le cui partecipazioni sono possedute tra plurimi soci enti pubblici, un simile controllo per essere qualificabile come congiunto debba fondarsi e tradursi per forza in atti formali appare più che dubbio. Nessuna disposizione del TUSP lo prevede (come non lo prevede neppure l'art. 2341-bis c.c. sui patti parasociali, che possono essere stipulati "in qualunque forma") e in assenza di una previsione *ad hoc* dovrebbe valere semmai il principio della libertà delle forme. A questo si aggiunga come, per più versi, sia nel TUSP del 2016 che nella legislazione successiva, la pubblica amministrazione, quale soggetto che esercita il controllo, è stata ed è intesa "unitariamente", il che dovrebbe rilevare anche ai fini dell'art. 2359 c.c.; nel senso che, per accertare se ricorra l'ipotesi più semplice di cui al n. 1 del comma 1, basterebbe allora che il soggetto "Pubblica amministrazione" unitariamente inteso disponga della maggioranza dei voti

esercitabili nell'assemblea ordinaria (il che ricorrerebbe ampiamente nel caso qui in esame).

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

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

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

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

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

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

14.2. Del resto, diversamente opinando, si rischierebbe la concentrazione di svariate attività in mano a pochi grossi gruppi societari che sono agevolati, sin dal momento genetico, dall’apporto di capitale pubblico: simili concentrazioni sono per definizione problematiche sotto il profilo della tutela della concorrenza e rischiano di distogliere risorse pubbliche dal finanziamento delle funzioni istituzionali delle amministrazioni pubbliche partecipanti, che è esattamente uno dei motivi che ha indotto il legislatore a limitare rigorosamente la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di detenere partecipazioni societarie dirette o indirette.

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

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

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

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

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

14.5.1. Se è vero che il legislatore non ha richiesto un oggetto sociale esclusivo, volto solo alla gestione di spazi fieristici e all'organizzazione di eventi fieristici, è anche vero però che, nel suddetto comma 7, non ha riproposto la formula ampia di cui all'art. 4, comma 1, in particolare non ha riprodotto l'utilizzo delle locuzioni "*direttamente o indirettamente*". Sicché, la deroga di cui all'art. 4, comma 7 vale solo, ovvero copre solo, la partecipazione diretta (dell'ente pubblico) nella società avente per oggetto (anche se non esclusivo ma purché prevalente) la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici; la medesima deroga non si può invece estendere alla partecipazione anche indiretta in società partecipate dalla prima e che svolgono (solo) attività diverse per quanto in tesi collaterali o serventi.

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

14.5.3. Diversamente opinando gli enti pubblici conserverebbero la possibilità di entrare a far parte, investendo capitale pubblico, di grandi gruppi societari che svolgono attività per nulla utili o necessarie al fine dell'espletamento delle loro funzioni istituzionali, che è esattamente quanto il legislatore ha inteso evitare con il D. L.vo 175/2016, divieto che la modalità qui realizzata dalle parti appellate finirebbe per eludere praticamente sempre.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

P.Q.M.

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

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

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

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

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

Hadrian Simonetti, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Hadrian Simonetti

IL SEGRETARIO