

N. ____/____REG.PROV.COLL.
N. 04613/2022 REG.RIC.
N. 04615/2022 REG.RIC.
N. 04614/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4613 del 2022, proposto da
Autorità 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, n. 12;

contro

Comune di Rimini, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato
e difeso dall'avvocato Cristiana Carpani, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege*
in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Italian Exhibition Group S.P.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Aicardi, Giuseppe Caia e Mario

Sanino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 4615 del 2022, proposto da
Autorità 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, n. 12;

contro

Provincia di Rimini, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Lolli, con domicilio digitale come
da PEC da Registri di Giustizia;

Codacons, non costituito in giudizio;

nei confronti

Italian Exhibition Group S.P.A, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Aicardi, Giuseppe Caia e Mario
Sanino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 4614 del 2022, proposto da
Autorità 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, n. 12;

contro

Comune di Rimini e Provincia di Rimini, non costituiti in giudizio;

Camera di Commercio della Romagna – Forlì - Cesena e Rimini, in persona del
legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Adriano
Rizzello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Italian Exhibition Group S.P.A, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Aicardi, Giuseppe Caia e Mario

Sanino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

quanto al ricorso n. 4613 del 2022:

della sentenza del Tar Emilia Romagna, sez. I, 9 marzo 2022, n. 252;

quanto al ricorso n. 4615 del 2022:

della sentenza del Tar Emilia Romagna, sez. I, 9 marzo 2022, n. 251;

quanto al ricorso n. 4614 del 2022:

della sentenza del Tar Emilia Romagna, sez. I, 9 marzo 2022, n. 250.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2024 il Cons. Giordano Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Luca Reali, Cristiana Carpani, Aicardi Nicola, Paul Simon Falzini, per delega dell'avvocato Alessandro Lolli, e Adriano Rizzello;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Gli spazi fieristici del Comune di Rimini sono gestiti dalla società Italian Exhibition Group S.p.A (IEG), la quale ha acquisito partecipazioni di rilievo in società che svolgono attività di realizzazione e allestimento degli stand per congressi e fiere (Prostand s.r.l. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l).

Il controllo di IEG risulta esercitato dalla società Rimini Congressi S.r.l. che, a sua volta, è una società detenuta al 35,58% dal Comune di Rimini, attraverso la società interamente controllata Rimini Holding S.p.A., al 32,50% dalla Provincia di Rimini e al 31,92% dalla Camera di Commercio della Romagna – Forlì, Cesena e Rimini.

2 - A fronte della presentazione dell'atto di ricognizione delle partecipazioni, ai

sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, detenute dal Comune, dalla Provincia e dalla Camera di Commercio di Rimini, per l'anno 2020, l'Autorità si determinava ad inviare tre pareri ai sensi dell'art. 21bis della l. 287/90, ivi rilevando che quanto deliberato dalle tre amministrazioni in tema di revisione delle società partecipate era in contrasto con il d.lgs. 2016 n. 175 (TUSPP).

2.1 - In particolare, il primo parere S4104 inviato alla Provincia di Rimini aveva ad oggetto la Deliberazione n. 29 del 29 dicembre 2020, recante la Revisione Ordinaria delle partecipazioni 2020 della Provincia di Rimini. Il secondo parere S4152, inviato al Comune, aveva ad oggetto la Deliberazione n. 73 del 15/12/2020 del Comune di Rimini, recante l'approvazione del documento unitario 2020, relativo all'attuazione del p.d.r.p. 2019 (piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dal comune di Rimini). Il terzo parere, inviato alla Camera di Commercio, aveva ad oggetto la Delibera Presidenziale d'urgenza n. 19 del 22 dicembre 2020, 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. n. 175/2016" e Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni.

2.2 - Nei tre pareri era rilevato che quanto deliberato dalle tre amministrazioni in tema di revisione delle società partecipate era in contrasto con il citato D.lgs. n. 175/2016 (TUSPP), laddove esso individua una tipologia ristretta di ambiti in cui possono essere mantenute o costituite società a controllo pubblico, prevedendo stringenti vincoli di scopo e di attività (art. 4, co. 1)

L'Autorità sottolineava che l'art. 4, comma 7, del TUSPP, disponendo che "*sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici*", ha inteso significare 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, ove "*strettamente necessarie per il*

perseguimento delle proprie finalità istituzionali” (art. 4, comma 1, TUSPP), purché la nozione di attività fieristica venga interpretata in modo rigoroso, onde evitare che una speciale prerogativa concessa dal legislatore (la possibilità di detenere partecipazioni in società svolgenti attività fieristica ex art. 4, comma 7 cit.) si estenda oltre le previsioni della norma, fino a comprendere al suo interno servizi non strettamente funzionali agli obiettivi e alle competenze dell’ente pubblico e facilmente acquistabili sul mercato.

3 - Nelle risposte ai tre pareri espressi dall’Autorità, le amministrazioni affermavano di non ritenere di doversi adeguare ad essi.

3.1 - L’Autorità, dunque, si determinava a ricorrere ex art. 21 bis della legge n. 287/90, con separati ricorsi, avanti il Tar per l’Emilia Romagna.

4 - Con le sentenze del 9 marzo 2022, n. 251 (resa in riferimento al ricorso n. 486/21 avverso la Deliberazione n. 29 del 29 dicembre 2020 della Provincia di Rimini), n. 252 (resa in riferimento al ricorso n. 487/21 avverso la Deliberazione n. 63 del 15/12/2020 del Comune di Rimini) e n. 250 (resa in riferimento al ricorso n. 423/21 avverso la Delibera della Camera di Commercio n. 19 del 22 dicembre 2020) il Tar adito ha respinto i ricorsi, rilevando, tra l’altro, che, diversamente da quanto sostenuto dall’Autorità, l’art. 4, comma 7, del d.lgs. 175/2016, nel consentire alle società a partecipazione pubblica di gestire spazi fieristici e di organizzare eventi fieristici, ammette anche l’esercizio delle attività a queste intimamente connesse e complementari, tra le quali l’attività di allestimento di stand fieristici.

5 – L’Autorità ha proposto appello avverso tali sentenze con separati ricorsi a sostegno dei quali ha dedotto, con il primo motivo, l’erroneità dell’assunto del Tar che ha negato la sussistenza di un controllo pubblico sulla società Rimini Congressi, rilevando che la società è partecipata in misura di poco superiore al 30% da ciascun ente (Comune, Provincia e Camera di Commercio di Rimini).

5.1 – Con il secondo motivo ha invece dedotto la falsa applicazione dell’art.4,

commi 1 e 7, del D. Lgs. n. 175/2016.

A tal fine, prospetta che:

- l'art. 4, comma 7, contiene una norma strettamente derogatoria rispetto alla necessaria razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, disponendo che *“sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici”*;
- nello spirito della norma, 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”*;
- una cosa è l'attività gestionale e organizzativa di eventi fieristici, attività funzionale alla valorizzazione del territorio e alla promozione dell'economia locale; altra cosa è un'attività materiale e di dettaglio come l'allestimento in concreto dei beni mobili che compongono i singoli stand;
- l'assetto delle partecipazioni contestato nei pareri emessi dall'Autorità comporta che l'allestimento degli stand fieristici verrà in via primaria se non esclusiva affidato da IEG, operante nella menzionata *“gestione di spazi fieristici e organizzazione di eventi fieristici”*, alle proprie rispettive partecipate Prostand S.r.l. e Colorcom Allestimenti Fieristici S.r.l, quando invece tale attività potrebbe utilmente essere esperita da soggetti terzi attivi sul mercato.

6 – Stante l'evidente connessione tra i tre giudizi promossi dall'Autorità, aventi ad oggetto la medesima la questione, e tenuto conto dell'analogo contenuto dei ricorsi in appello, questi devono essere riuniti.

7 – La prospettazione dell'Autorità ruota intorno alla nozione di *“attività fieristica”*, contenuta nell'art. 4 del TUSPP vigente all'epoca della formulazione dei tre pareri resi alle amministrazioni interessate e della proposizione del successivo ricorso giurisdizionale.

Deve infatti ricordarsi che l'Autorità, nei tre pareri inviati agli enti pubblici

appellati, aveva contestato la violazione dell'art. 4 del D. L. vo 175/2016, perpetrata dalle amministrazioni tramite il possesso in via indiretta delle partecipazioni nelle società Prostand s.r.l. e Colorcom Allestimenti Fieristici s.r.l.

Secondo l'Autorità la nozione di "attività fieristica", ai fini dell'applicazione dell'art. 4 cit., deve essere interpretata in senso restrittivo, non potendo includere anche le attività diverse dalla gestione degli spazi fieristici e dalla organizzazione di eventi che si svolgono in tali spazi; ne deriva che l'attività di allestimento degli stand non può ritenersi inclusa nella nozione di "attività fieristica" e, quindi, il possesso di partecipazioni in società che svolgono la suddetta attività deve ritenersi vietata alle amministrazioni pubbliche dall'art. 4 del TUSPP.

Alla luce di tale prospettazione, l'Autorità ha concluso nel senso che le partecipazioni possedute indirettamente dal Comune di Rimini, dalla Provincia di Rimini e dalla Camera di Commercio nelle società attive nel settore dell'allestimento di stand dovessero essere dismesse e l'oggetto sociale di IEG dovesse essere razionalizzato.

7.1 - Tale questione è già stata esaminata dalla Sezione con la sentenza n. 3880/2023, secondo la quale 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.

Nel precedente citato, la Sezione ha argomentato nel senso che 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.) non 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, poiché 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.

8 – Nelle more del presente giudizio, con la Legge 30 dicembre 2023, n. 214 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022), il legislatore è intervenuto sull'art. 4, comma 7, del d.lgs. 175/2016, contemplando espressamente, oltre alle già previste attività di *“gestione di spazi fieristici e organizzazione di eventi fieristici”* anche le *“attività, le forniture e i servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori”*.

Invero, in base all'articolo 19 della citata legge: *“1. All'articolo 4, comma 7, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, dopo le parole: «Sono altresì ammesse le partecipazioni» sono inserite le seguenti: «, dirette e indirette,» e dopo le parole: «nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici» sono inserite le seguenti: «e, nel rispetto dei principi di concorrenza e apertura al mercato, le attività, le forniture e i servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori». 2. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro delle imprese e del made in Italy, previa consultazione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, adotta linee guida con le quali sono definite le modalità che il gestore dello spazio fieristico osserva per garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie e una corretta e completa informazione alle imprese terze che operano nel mercato fieristico. L'efficacia delle disposizioni di cui al comma 1 decorre dalla pubblicazione dell'avviso dell'avvenuta adozione delle linee guida nella Gazzetta Ufficiale”*.

8.1 - Come anticipato, la nuova legge, con specifico riguardo all'attività fieristica, amplia le deroghe previste dall'art. 4 del d.lgs. 175/2016, ammettendo qualunque attività "connessa e funzionale" a servizio di espositori e visitatori.

Alla luce di tale innovazione ordinamentale, i rilievi sviluppati dall'Autorità con i pareri indirizzati agli enti e con il ricorso giurisdizionale, poi confermati dal precedente della Sezione citata, non appaiono più attuali - come dedotto, con diversi accenti, dalle parti appellate nelle proprie memorie conclusionali - in quanto si basano su un dettato normativo (l'originario art. 4, comma 7, del TUSPP) che è stato innovato proprio in riferimento alle attività connesse e funzionali all'attività di organizzazione fieristica intorno alle quali ruota il presente giudizio.

9 - Come noto, l'interesse a ricorrere, la cui carenza è rilevabile d'ufficio dal giudice in qualunque stato del processo, costituisce una condizione dell'azione che deve persistere per tutto il giudizio dal momento introduttivo a quello della sua decisione (*ex multis* Cons. Stato Sez. V, 10.09.2010, n. 6549). E' altrettanto noto che la dichiarazione di improcedibilità della domanda per sopravvenuta carenza di interesse presuppone il verificarsi di una situazione di fatto, o di diritto, del tutto nuova rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, per avere fatto venire meno per il ricorrente l'utilità della pronuncia del giudice (*cf.* Cons. St., Sez. IV, 9.9.2009, n. 5402).

9.1 - Calando i principi innanzi ricordati alla fattispecie in esame deve ritenersi che, a prescindere dalla fondatezza del ricorso originario, la questione sottesa al presente giudizio risulta oggi disciplinata diversamente, avendo il legislatore specificatamente ammesso, seppure "*nel rispetto dei principi di concorrenza e apertura al mercato*" e subordinatamente all'emanazione della prevista linea guida ministeriali, tra le deroghe di cui all'art. 4, comma 7, del TUSPP le attività connesse e funzionali all'attività di organizzazione fieristica.

Ne deriva come non possa più ritenersi attuale l'invito rivolto alle amministrazioni

di razionalizzare le partecipazioni nella società di capitali, in quanto facente leva sulla previgente formulazione dell'art. 4 cit.

9.2 - Al riguardo, non coglie nel segno la difesa dell'Autorità secondo la quale la nuova normativa non sarebbe applicabile ai fatti in causa, dal momento che, all'epoca dei comportamenti posti in essere dalle amministrazioni resistenti, e oggetto del presente giudizio, la normativa vigente era esclusivamente rappresentata dall'art. 4, comma 7, del TUSPP (versione antecedente alla modifica di dicembre 2023) che stabilisce una deroga di stretta interpretazione per lo svolgimento delle attività fieristiche.

Non si tratta, infatti, di valutare la legittimità del provvedimento sulla base di una norma sopravvenuta, riconoscendole un'impropria efficacia retroattiva, bensì di prendere atto dell'intervenuto mutamento del quadro normativo di riferimento, che rende non più attuale la prospettazione dell'Agcm, quadro che rileva anche nell'individuazione delle modalità di razionalizzazione o dismissione delle partecipazioni ancora da eseguire.

Avuto riguardo agli effetti pratici e giuridici della domanda svolta dall'Autorità – volta a conformare, per il futuro, l'assetto proprietario della società di capitali e, in ultima analisi, il mercato di riferimento dei servizi collaterali all'attività fieristica in senso stretto – è evidente che tale risultato presuppone in ogni caso l'effettiva e attuale violazione dell'art. 4 del TUSPP, la quale non può che essere verificata alla stregua della sua nuova formulazione.

In altri termini, l'ipotetico accoglimento del ricorso dell'Autorità – che, giova rimarcarlo, presuppone l'accertamento di una violazione non per sanzionarne gli autori, ma per indirizzarne il comportamento futuro - implicherebbe che le amministrazioni coinvolte, in sede di adempimento all'ordine conformativo imposto dall'Autorità, dovrebbero comunque rivalutare la questione secondo i canoni della nuova formulazione della norma di cui all'art. 4 cit., rendendo per l'effetto sostanzialmente inutile l'esame della domanda dell'Autorità alla stregua dei precedenti riferimenti normativi.

9.2 - Per altro verso, seppure l'efficacia delle nuove disposizioni sia subordinata all'adozione delle linee guida ministeriali, non può negarsi che il quadro normativo di riferimento sia mutato rispetto all'epoca del ricorso originario, dovendosi evidenziare come il legislatore abbia esplicitamente incluso tra le deroghe dell'art. 4 cit. anche le attività direttamente connesse e funzionali all'organizzazione fieristica, ritenute invece incompatibili dall'Autorità con la necessaria funzionalizzazione all'interesse pubblico dell'oggetto sociale della società partecipata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 4.

10 - Per le ragioni esposte, previa la riunione degli appelli, in riforma delle sentenze impugnate, i rispettivi ricorsi di primo grado vanno dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse.

Tale esito permette anche di assorbire le eccezioni preliminari sollevate dalle parti appellate.

10.1 - La peculiarità 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), previa riunione degli appelli come in epigrafe proposti, in riforma delle sentenze impugnate, dichiara improcedibili i ricorsi di primo grado.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

L'ESTENSORE
Giordano Lamberti

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO