



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PISA

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

Laurea Specialistica

L'ATTUALE DISCIPLINA DELLE FIERE TRA DIRITTO
EUROPEO E NUOVE POTESTÀ REGIONALI

Relatore:

Chiar.mo Prof. Mauro GIUSTI

Candidato:

Ilenia Antognetti

ANNO ACCADEMICO 2005 - 2006

PRESENTATA IN SEGRETERIA IL
IL FUNZIONARIO

26/3/06

Russo Paola
UNIVERSITÀ DI PISA



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PISA
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

Laurea specialistica

**L'ATTUALE DISCIPLINA DELLE FIERE TRA DIRITTO
EUROPEO E NUOVE POTESTA' REGIONALI**

Relatore:
Chiar.mo Prof. Mauro GIUSTI

Candidato:

Ilena Antognetti

Anno Accademico 2005/2006

INDICE

Introduzione	pag.	I
--------------	------	---

CAPITOLO I Evoluzione storica

1.	<i>Origini delle Fiere</i>	pag.	1
2.	<i>Dall'Impero Romano alla normativa ottocentesca</i> .. >>		4
3.	<i>Fiere e corporativismo</i>	>>	8
3.1.	<i>Gli enti fieristici nel fascismo</i>	>>	19
4.	<i>La legge quadro n. 7 del 2001</i>	>>	22
5.	<i>La Comunicazione interpretativa della Commissione Europea</i>	>>	41
5.1.	<i>La procedura d'infrazione</i>	>>	47
5.2.	<i>La sentenza della Corte di Giustizia e conseguente abrogazione della legge quadro</i>	>>	51
6.	<i>La legge quadro del 2001: storia di un'abrogazione annunciata</i>	>>	65

CAPITOLO II Principi costituzionali in materia di fiere

1.	<i>La Costituzione del 1948</i>	pag.	72
2.	<i>Le fiere nell'originario art. 117 Cost. e negli statuti speciali</i>	>>	77
2.1	<i>Tarda attuazione delle regioni a statuto ordinario</i> .. >>		80
2.1.1.	<i>Particolare situazione delle regioni a statuto Speciale</i>	>>	82
3.	<i>Interventi normativi a Costituzione invariata</i>>>		86
3.1.	<i>Norme di attuazione degli statuti speciali</i>	>>	93
4.	<i>La conseguente legislazione regionale in materia</i> ... >>		94
5.	<i>Il D.LGS. 112/98</i>	>>	100
6.	<i>La legge di Riforma costituzionale e il nuovo art. 117</i>	>>	106

CAPITOLO III

Attuale normativa sulle fiere

1.	<i>Esempi di legge regionale</i>	pag.	114
2.	<i>Il regime vigente in Toscana</i>	>>	128
2.1.	<i>Il Regolamento regionale della Toscana</i>	>>	132
2.2.	<i>Il Regolamento comunale per l'esercizio del commercio su aree pubbliche</i>	>>	141
3.	<i>I rapporti con il D.LGS. n. 114/98</i>	>>	149
4.	<i>Legge di interventi dello Stato nel sistema fieristico nazionale</i>	>>	154
4.1.	<i>Fondo per la mobilità al servizio delle fiere e aiuti di Stato</i>	>>	161
5.	<i>Il sistema fieristico italiano e le imprese</i>	>>	164
Conclusioni			>> VI
Bibliografia			>> XIII

Introduzione

Le manifestazioni fieristiche rappresentano un fenomeno economico di grande rilevanza per le imprese che vi partecipano e per le località che le ospitano.

La fiera, mezzo di comunicazione ineguagliabile, costituisce un luogo fisico di incontro tra la domanda e l'offerta all'interno dei settori rappresentati. Essa, oltre ad esplicare la sua funzione tipica, appunto quella promozionale, a vantaggio degli espositori e dei loro prodotti, è in grado di donare visibilità alle risorse dell'area interessata, di determinare il turismo e di conseguenza un indotto economico per la località ospitante.

Per riuscire a comprendere al meglio le caratteristiche dello strumento fiera, ci si è proposti di affrontare l'esame del fenomeno partendo dalle sue origini, cercando di descrivere l'evoluzione negli scopi e soprattutto nella disciplina giuridica.

Il fenomeno fieristico, essendo stato concepito sin da subito in termini di produzione di vantaggi economici generali, veniva disciplinato da leggi derivanti dal potere centrale, in quanto si tendeva a tenerlo sotto controllo e ad utilizzarlo come strumento di politica nazionale.

Il primo capitolo si propone quindi di esaminare le varie normative intervenute in materia, dalle origini fino alla emanazione della legge quadro del 2001 e relativa abrogazione, anche alla luce dei mutamenti verificatisi nella stessa funzione e forma di fiera. Infatti, fino alla legge n. 454 del 1934, emanata in pieno regime fascista, lo scopo delle fiere era del tutto assimilato a quello dei mercati, portando ciò ad una regolamentazione unitaria dei due fenomeni. Il passaggio dalla fiera di tipo mercantile, in cui scopo principale era la vendita dei prodotti esposti, a quella campionaria, in cui venivano portati in fiera solo dei campioni senza possibilità di vendita diretta, aderendo, dunque, ad uno scopo più marcatamente promozionale, si ha intorno al 1700 e termina con il secondo dopo guerra, momento in cui si avrà l'ulteriore passaggio alla fase delle fiere settoriali.

La legge quadro n. 7 del 2001, fu tanto attesa, in quanto l'evoluzione del settore fieristico aveva evidenziato la profonda inadeguatezza della legge del 1934 a disciplinarlo, essendo, nel frattempo, caratterizzato da nuove esigenze e peculiarità.

Ma se da un lato quella legge costituiva una innovazione rispetto alla disciplina previgente, dall'altro, durò in vita molto

poco a causa dei fondamentali interventi in materia, da parte delle Istituzioni europee.

In particolare, la legge quadro sotto diversi aspetti pareva adeguata ai principi comunitari, ma sotto altri non lo era assolutamente, ed infatti, a seguito della Comunicazione interpretativa sul mercato unico da parte della Commissione europea si ebbe la sentenza della Corte di giustizia, che nel 2002, condannava l'Italia per violazione delle normative locali, regionali e statali nei confronti dei principi di libera prestazione dei servizi e diritto di stabilimento, previsti dal Trattato. Perciò il nostro ordinamento avrebbe dovuto adeguarsi ai menzionati principi fondamentali europei.

Nel capitolo secondo continua l'illustrazione della normativa del fenomeno fieristico, in particolare, facendo cenno solo a quelle disposizioni, che intervenendo sulla Costituzione, hanno fortemente condizionato anche la materia fieristica.

Infatti, l'introduzione della Costituzione del 1948, i vari interventi a Costituzione invariata (D.P.R. n. 7 del 1972, D.LGS. n. 616 del 1977 e D.LGS. 112 del 1998) ed infine l'avvento della riforma costituzionale, con L. n. 3 del 2001, hanno fortemente

inciso sulla disciplina del settore fieristico, procedendo, via via, a spostare le competenze legislative dallo Stato alle regioni; trasferimento che si è interamente realizzato nel nuovo art. 117 Cost.

Dunque, l'intervento dell'Unione europea, da un lato, e la riforma del titolo quinto della Costituzione dall'altro, hanno eliminato l'operatività della legge quadro (esplicitamente abrogata solo nel 2005 dalla legge comunitaria del 2004), la quale viene ad essere superata dalle normative regionali, divenute esclusivamente competenti.

Quello che risulta oggi è un quadro normativo, della materia, composto da molteplici leggi regionali e relativi regolamenti d'attuazione. Quindi, dopo l'esame delle normative previgenti, si giungono ad illustrare, nel capitolo terzo, diversi esempi di legislazioni regionali, dimostrando anche una loro sostanziale uguaglianza. Di seguito, si sofferma l'attenzione sul regime vigente in Toscana.

Vero è, che, con la riforma costituzionale la competenza a legiferare in materia di fiere è passata alle regioni, però nel 2006 il legislatore Statale è nuovamente intervenuto nel sistema fieristico

tramite la costituzione di un Fondo per la mobilità al servizio delle fiere, quale esempio di coordinamento della finanza pubblica.

Invero, promozione di fiere ed economia sono due fenomeni molto dipendenti l'uno dall'altro, infatti, le fiere rappresentano il miglior modo di fare pubblicità ai prodotti esposti, e la pubblicità rappresenta l'anima del commercio. E' pur vero che esistono altri mezzi promozionali, quali, ad esempio le riviste o i *mass media*, ma questi ultimi sono più efficaci in una fase iniziale ovvero quando il prodotto deve essere ancora conosciuto dal pubblico, mentre la fiera agisce efficacemente in un momento antecedente la commercializzazione.

Da ultimo, si accenna a cosa si intende per sistema fieristico italiano, il suo posizionamento a livello internazionale ed i suoi rapporti con le imprese.

CAPITOLO 1

EVOLUZIONE STORICA

1. *Origini delle fiere*

In passato¹, le fiere venivano considerate come il principale mezzo di scambio, infatti, l'imperfezione dei mezzi di comunicazione, che non assicurava un contatto permanente fra i vari centri abitati rendeva necessario un luogo di riunione tra i vari popoli.

Fu così che, proprio nei luoghi e in occasione di feste religiose si creò l'uso di effettuare vendite e acquisti al fine di approvvigionarsi di ciò di cui si aveva bisogno.

Certo è che a voler fissare la data di nascita delle fiere si dovrebbe tornare indietro fino all'apparizione dell'uomo sulla terra e al suo istinto a procurarsi da vivere: l'evoluzione delle fiere si fa iniziare dall'istinto umano a raggrupparsi in famiglie e tribù, le quali vivevano di caccia e pesca; a poco a poco l'uomo inizia la coltura della terra, si dedica ai primi armenti e raccolti, finché dapprima nomade si attacca al suolo creandovi la propria residenza.

Via via, ogni tribù riconosce la possibilità di procurarsi la vita migliore non solo tramite il proprio lavoro ma anche grazie alla

¹ Federico Pinna Berchet, *Fiere italiane antiche e moderne*, Padova, Cedam, 1936, pp. 5 ss.

possibilità di scambio di beni tra varie tribù, originando così un vero e proprio atto di commercio.

Gli scambi, le promesse e le trattative su di un'operazione commerciale si svolgevano in luoghi posti ai limiti dei propri possedimenti e sotto la protezione di una divinità a garanzia della neutralità e onestà dei contraenti. E' da questi fatti che sono nate successivamente le fiere, intese come periodiche riunioni, nelle quali sotto l'egida di una divinità o ricorrenza religiosa, i produttori, facenti parte di una tribù, si radunavano con le loro mercanzie nelle vicinanze di altra tribù, che faceva altrettanto allo scopo di scambiarsi i prodotti.

Di seguito le famiglie (complessi aventi stesse origini, costumi, usi e linguaggio) presero il posto delle tribù e così si ebbe un allargamento del quadro sociale, la possibilità di guardare oltre i paesi limitrofi, la necessità di integrare i propri prodotti con quelli di altre civiltà per un miglioramento economico.

In origine, nelle fiere gli scambi erano conclusi per patto di baratto: l'equivalente delle merci contrattate era dibattuto tra le parti fino a raggiungere l'equilibrio tra richieste e offerte.

Proprio questo dibattito di valori, fu alla base di discordie tra gli uomini, a fece sentire l'esigenza di dotarsi di una misura fissa e unica con cui raffrontare il valore delle merci: dapprima furono le conchiglie poi le pelli di animali [...] fino a giungere alla moneta.

Si può affermare che il primo completo sviluppo delle fiere si abbia con la generalizzazione dei mezzi di trasporto e con l'adozione della moneta.

Può dunque essere di rilievo conoscere l'etimologia² della parola fiere. Essa può derivare dal latino *feria*, che significa festa, con ciò riprendendo l'idea che le fiere originano proprio in occasione di riunioni di un gran numero di persone per celebrare feste periodiche e religiose, oppure dal latino *forum* cioè luogo destinato alle vendite.

Entrambi i termini confermano il carattere della fiera ossia quello di vendita di merci a persone riunite, in occasione di feste, in luoghi a ciò attrezzati.

² Federico Pinna Berchet, *Fiere italiane antiche e moderne*, cit. , pp. 10 ss.

2. Dall'Impero Romano alla normativa ottocentesca

Nell'Impero Romano, prima, e nel medioevo, poi, fu creata una organica regolamentazione commerciale dei mercati e delle fiere ³, infatti, la loro organizzazione era subordinata all'autorizzazione del Senato e successivamente dell'Imperatore, al fine di evitare che si effettuassero fiere artificiali. Con tale provvedimento veniva attribuito agli organizzatori il diritto di percepire imposte sul suolo pubblico occupato e sulle vendite effettuate dai mercanti.

Si era in presenza di un intervento pubblico, principalmente finalizzato al raggiungimento di due obiettivi: quello fiscale e quello dell'ordine pubblico.

Non a caso, lo Stato impose i suoi primi tributi proprio in occasione dei mercati e delle fiere.

Questo spiccato interesse fiscale rendeva necessario per lo Stato esercitare un controllo diretto sulle manifestazioni commerciali, soprattutto utilizzando provvedimenti autoritativi per la determinazione di date e modalità attuative per le fiere. Perciò fin dai tempi remoti il diritto di organizzare un mercato o una fiera è

³ Fausto Cartoni e Michele Di Donna, *Le fiere*, Bari, Progedit, 2001, pp. 4 ss.

sempre stato filtrato attraverso un formale e apposito provvedimento pubblico⁴.

Dapprima nacque il mercato⁵, luogo in cui si poneva in essere la maggior parte delle attività commerciali. Esso si svolgeva occasionalmente nelle strade e nelle piazze, la sua funzione era lo scambio di beni soprattutto agricoli e artigianali.

Più tardi si aggiunse al fenomeno mercato quello della fiera, il quale era simile al primo nell'organizzazione e nelle finalità.

La fiera era intesa come una evoluzione del mercato⁶ sebbene fosse differente da questo per il modo di svolgimento, che spesso avveniva in concomitanza con la celebrazione di ricorrenze e festività perlopiù religiose.

Altra differenza riguardava la possibilità che fossero offerti beni provenienti da altri comuni limitrofi favorendo lo sviluppo delle relazioni commerciali di scambio.

⁴ Federico Pinna Berchet, *Fiere italiane antiche e moderne*, cit. , pp. 115 ss.

⁵ Nasceva come un fenomeno occasionale e spontaneo, il quale si svolgeva entro un determinato ambito territoriale, senza alcuna etero-regolamentazione, al fine dello scambio di prodotti.

⁶ Nel 1700 si ha il passaggio da fiera mercantile a fiera campionaria, ossia fiere nelle quali, dal lato dell'offerta, si presentavano campioni delle produzioni aziendali, si poteva avere un confronto diretto con la concorrenza, dal lato della domanda, vi era il vantaggio di scegliere con maggiore chiarezza. Fino al secondo dopo guerra il suo sviluppo fu continuo. La prima fiera campionaria fu quella di Lipsia.

Col progredire del tempo, ogni città, ogni potere governativo o religioso, allo scopo di attirare il maggior numero di interessati al proprio mercato, provvedeva a concedere speciali agevolazioni, come la protezione accordata agli stranieri e alle loro mercanzie, la proibizione di vendere nottetempo e quella di applicare prezzi superiori alla media diffusa. Tali disposizioni restrittive e disciplinatorie conferirono maggiore autorevolezza alle diverse manifestazioni commerciali.

La conformazione giuridica del precedente periodo storico avvenne in Italia con la Legge 17 maggio 1866 n. 2933⁷, che disciplinava le fiere congiuntamente alla materia dei mercati, ciò perché a quell'epoca la loro distinzione era ancora molto labile⁸; entrambi avevano la stessa finalità della vendita al dettaglio di beni, perlopiù artigianali o agricoli. Proprio in considerazione di ciò la Legge n. 2933 del 1866 dettava un regime giuridico indistinto ignorando alcune diversità che le due figure comunque presentavano, infatti diversa era la periodicità e il loro rilievo, in quanto la fiera si teneva in pochi e determinati giorni all'anno, era

⁷ Legge 17 maggio 1866 n. 2933.

⁸ Erano fenomeni sostanzialmente identici, tranne che nella diversa cadenza temporale e umana in cui si svolgevano.

svolta con una maggiore solennità rispetto al mercato e coinvolgeva più interessi.

Guardando l'etimologia⁹ della parola mercato, dal latino *mercatus-mercatum*, essa ci indica l'atto stesso della transazione, l'atto di vendita che procura un beneficio: da ciò potrebbe apparire una similitudine tra la fiera, come intesa a quel tempo, e il mercato, se non che quest'ultimo fosse più orientato quale organo di piccolo commercio, anche quotidiano per agglomerati perlopiù locali, mentre la fiera corrispondeva ad un concetto di grande commercio periodico e di scambi a distanza.

La legge n. 2933 prevedeva che i Consigli comunali avessero la competenza per l'istituzione e i cambiamenti delle fiere e i mercati. Rilasciavano le autorizzazioni con la supervisione del Prefetto, per evitare la creazione di danni dovuti alla sovrapposizione di fiere tra comuni limitrofi.

La norma n. 2933 conferiva al contempo ampi poteri all'amministrazione comunale preposta sul territorio, la quale controllava le manifestazioni, individuava discrezionalmente i parametri per lo svolgimento di fiere e mercati e le loro

⁹ Rederico Pinna Berchet, *Fiere italiane antiche e moderne*, cit., pp. 10 ss.

caratteristiche. Il comune inoltre dava impulso allo svolgimento di fiere e mercati, per cui si formava su di esso la sovrapposizione tra soggetto autorizzante e autorizzato.

Intanto, nella realtà, iniziavano a delinearsi le prime differenze tra le fiere e i mercati che rendevano necessaria una nuova legge che disciplinasse distintamente le due figure, ma l'assetto normativo descritto giunse sostanzialmente immutato nella mira innovatrice del legislatore fascista all'inizio del 1930.

3. Fiere e corporativismo

Il fenomeno fieristico, risentendo dei vari cambiamenti sociali, tecnologici ed economici, dei diversi periodi storici che si trova ad attraversare, ne esce trasformato nella forma¹⁰ e nello scopo, ma non per questo perde di importanza, essendo una realtà in grado di evolversi.

I mutamenti avvenuti nel corso dell'economia mondiale cambiarono profondamente l'indirizzo e la funzione delle fiere rispetto al passato, infatti, esse, grazie al loro carattere di duttilità,

¹⁰ Fino al secondo dopo guerra, lo sviluppo della fiera campionaria, continuò in modo costante, anche per il fatto che costituiva un appuntamento economico facilitato dalle esenzioni doganali che venivano concesse. Negli anni 50, l'evoluzione dell'istituto fieristico si portò ad un livello successivo, con la nascita delle fiere specializzate, rivolte ad operatori economici appartenenti ad un determinato settore, le quali assurgevano ad un importante momento di incontro.

riuscirono a conformarsi al nuovo movimento di rinascita economica.

Durante il periodo fascista, invero, l'intento era quello di un'applicazione integrale dell'idea corporativa anche nelle fiere, ciò comportando l'elevazione del concetto industriale e commerciale a vantaggio di tutta la collettività, la possibilità che il pubblico visitatore comprendesse dalle manifestazioni una situazione di generale progresso, lavoro, iniziative e infine che il complesso organizzativo fosse tale che l'istituto fieristico non vivesse come manifestazione a sé stante, avulsa dalla vita economica nazionale, anzi diventasse uno strumento capace ed efficiente di coordinamento e collaborazione tra lavoratori, capitalisti, rivenditori e consumatori.

Volendo adottare il concetto corporativo¹¹, come inteso dalla scienza economica del fascismo, una fiera avrebbe dovuto preoccuparsi di aggiungere utile, non solo a vantaggio del singolo partecipante o visitatore, ma nei confronti di tutta la collettività.

Da questo punto di vista la fiera doveva essere, sia organizzata in modo tale da costituire un organismo di generale e

¹¹ Federico Pinna Berchet, *Fiere italiane antiche e moderne*, cit. , pp. 110 ss.

pubblica utilità, che tramite gli espositori valorizzasse una o più categorie merceologiche, sia un organo di orientamento verso un superiore interesse nazionale.

Sul terreno corporativo, le fiere vanno intese allora come organi ausiliari del commercio, con cui vengono soddisfatti diversi interessi: all'industriale è reso più agevole affermare i suoi prodotti in una determinata zona; al commerciante è facilitata la scelta dei migliori articoli ai migliori prezzi e al rappresentante è garantito lo sviluppo della propria attività.

Se una manifestazione fieristica sa orientare tutte le sue iniziative, sì che ogni azione abbia il risultato di portare un beneficio al complesso economico, se essa è in grado di armonizzare le necessità con le possibilità, la produzione col consumo, l'organizzazione col lavoro, si può affermare che la fiera è corporativa tanto nei fini, quanto nell'organizzazione.

Fino al dopoguerra non fu avvertita alcuna necessità di intervento legislativo in materia, reputandosi sufficiente la competenza paragiurisdizionale delle amministrazioni comunali sulle fiere, prevista dal T.U. della legge comunale e provinciale¹².

¹² Si tratta della L. n. 148 del 1915, erede della L. n. 2933 del 1866.

Con l'R.D.L. 16 dicembre 1923 n. 2740, convertito in L. 17 aprile 1925 n. 473, si aprì una serie di disposizioni legislative in materia. Quest'ultimo condizionava la concessione di facilitazioni ferroviarie e doganali al fatto che le fiere nazionali o internazionali ottenessero l'autorizzazione, rilasciata con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto coi Ministri per le finanze, per i lavori pubblici e per l'economia. Il provvedimento autorizzatorio veniva accordato, dietro presentazione del programma e piano finanziario, solo a quelle manifestazioni organizzate da appositi enti legalmente riconosciuti.

A distanza di due anni venne approvato l'R.D.L. 7 aprile del 1927 n. 515, convertito in L. n. 630 del 1928¹³, che impose l'esigenza di un atto di autorizzazione in materia, da rilasciarsi con Decreto del Capo del Governo, per dar vita a fiere, esposizioni o mostre di indole agricola, industriale o commerciale, occasionali, periodiche, a carattere regionale, nazionale o internazionale. Detto provvedimento era concesso solo se i richiedenti fornivano garanzie di risultare effettivamente utili alla produzione e commercio

¹³ Legge 8 marzo 1928, n. 630.

nazionali e rispondevano a requisiti di serietà dell'iniziativa, disponibilità di mezzi e perfetta organizzazione.

Le leggi n. 473 e n. 515 colgono in pieno il clima che si respirava in quegli anni, infatti, l'una prevede che la concessione delle agevolazioni sia accordata solo se ritenuto opportuno con lo stesso decreto di autorizzazione e senza possibilità di gravame contro i provvedimenti del Capo del Governo, l'altro dispone che l'autorizzazione sarà rilasciata solo se utile al commercio nazionale: l'amministrazione agiva, così con grande discrezionalità.

Altra normativa, coerente col periodo Fascista fu la L. 5 dicembre 1932 n. 1734, con la quale venne istituito presso il Ministro per le Corporazioni un Comitato permanente per l'esame delle domande di autorizzazione ad indire mostre, fiere ed esposizioni nel Regno. Tipica del periodo è la sua formazione interna, infatti era presieduto dal Ministro per le Corporazioni e composto da rappresentanti dei vari Ministeri, da soggetti appartenenti alle Confederazioni di Industria, Commercio, Agricoltura, Trasporti, da rappresentanti del Commissariato al Turismo e dell'Istituto Nazionale per l'esportazione.

Il Comitato, che avrebbe dovuto costituire un importante strumento di politica fieristica, in realtà, non riuscì ad imporre alcun consolidato indirizzo programmatico al settore economico interessato, mancando al suo interno tecnici in grado di fornire al Governo proposte utili per una regolamentazione delle fiere. Il Comitato fu assorbito nel 1948 dal Consiglio superiore del commercio, poi soppresso dal C.N.E.L.

Intanto, le diverse iniziative fieristiche continuavano ad accrescere, fino al punto di giungere ad un'ipotesi di inflazione fieristica, da cui scaturiva come inderogabile l'esigenza di una puntuale regolamentazione delle diverse iniziative economiche: punto di approdo che venne raggiunto con R.D.L. 454 del 1934, convertito in L. n. 1607 del 1934¹⁴.

Il suddetto atto normativo rivestirà per lungo tempo una gran importanza, dal momento che sarà persistente l'assenza in materia di una legge quadro, per cui esso costituirà nei confronti della legislazione regionale sia una fonte di principi fondamentali da dover rispettare sia una fonte primaria applicabile da parte di quelle regioni non ancora dotate di una propria disciplina.

¹⁴ Legge 5 luglio 1934 n. 1607.

Ma non solo, infatti, questa è la prima normativa che stabilisce un regime differenziato all'interno della pregressa e indistinta materia delle fiere e mercati, prevista nel 1866: ora, veniva riconosciuta alle fiere una funzione del tutto nuova e autonoma rispetto al passato. Nella nuova visione del legislatore, le fiere erano infatti protese verso il raggiungimento di finalità di carattere promozionale, a discapito della logica del lucro, il quale semmai rimaneva tipico del commercio e della vendita al dettaglio della ormai superata unitaria materia delle fiere e mercati.

Nell'Italia pre-repubblicana, dunque, la disciplina delle attività fieristiche, come fiere promozionali e non occasioni di vendita, era dettata dal R.D.L. n. 454 del 1934 recante "norme per il disciplinamento delle mostre, fiere ed esposizioni" convertito in L. n. 1607 del 1934. Tale provvedimento costituisce l'ultimo testo di legge statale sulle fiere prima dell'entrata in vigore della L. n. 7 del 2001, che tra l'altro ne dichiarerà l'abrogazione.

La legge del 1934 si componeva di 13 articoli, (di cui gli ultimi 5 dedicati a disposizioni transitorie) con i quali si proponeva di regolare le fiere locali, provinciali, interprovinciali, nazionali, internazionali, ma senza preoccuparsi di dare una definizione né del

carattere territoriale, né dei diversi fenomeni che indicava in rubrica, producendo così un uso indiscriminato dei vari termini, tra loro ugualmente utilizzati, nonostante rappresentassero fenomeni distinti¹⁵.

In realtà, detta normativa prescindeva anche dalla circostanza che si trattasse di manifestazione generale o specializzata, ma sembrava invece dettare norme diverse a seconda del carattere locale o non della fiera e in relazione alla sua periodicità o occasionalità.

Entrando nel cuore della disciplina, si potevano cogliere tre diversi tipi di regolamentazione del fenomeno, a seconda che si trattasse di manifestazioni locali o provinciali, fossero esse occasionali o periodiche; di manifestazioni interprovinciali, nazionali, internazionali occasionali; e periodiche¹⁶.

Le prime erano sottoposte al controllo dei Consigli provinciali dell'Economia Corporativa¹⁷, secondo l'art. 1, c. 3, ma detto controllo sembrava per lo più tradursi nel rilascio dell'autorizzazione, anche se non era specificato esplicitamente,

¹⁵ Giuseppe Caia, *Il r.d.l. 454 del 1934*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Treccani, Roma, 1989, p. 4.

¹⁶ Enrico Gambelli, *Fiere ed enti fieristici*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 436 ss.

¹⁷ Le odierne Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura.

infatti, lo si desumeva dall'art. 8, c. 2 riguardante il contenuto dell'elenco.

Sempre l'art. 8 prevedeva che i Consigli Provinciali dell'Economia Corporativa formassero il calendario delle manifestazioni provinciali e locali da tenersi nell'anno seguente, nel quale doveva essere specificato se trattavasi di fiera, di mostra o di esposizione, il loro carattere territoriale, assieme all'indicazione del luogo e data del provvedimento di autorizzazione, data di inizio e chiusura di ciascuna manifestazione.

I Consigli Provinciali dell'Economia Corporativa trasmettevano poi il calendario, ogni anno entro novembre, al Ministro per le Corporazioni.

Si nota come questo calendario avesse la mera funzione di elencazione delle fiere, esposizioni e mostre, utile a tenere informato l'organo centrale, infatti non era qualificato "ufficiale" e non era condizione per lo svolgimento di fiere.

Altro regime si configurava per le fiere, mostre ed esposizioni di carattere interprovinciale, nazionale ed internazionale, occasionali: esse subivano sia un controllo preventivo, in quanto dovevano essere autorizzate con Decreto del Ministro per le

Corporazioni, sentito il Comitato permanente, e di concerto col Ministro per L'Educazione Nazionale, in riferimento a esposizioni e mostre d'arte, e col Ministro per l'Agricoltura e Foreste in riferimento a quelle di carattere agricolo, sia un controllo successivo da parte del Ministro per le Corporazioni, Ministro per l'Agricoltura e Foreste e Ministro per L'Educazione Nazionale.

L'R.D.L. non indicava i requisiti ai quali era sottoposto il rilascio dell'autorizzazione, per cui erano da ritenere validi quelli contemplati dal R.D.L. n. 515 (serietà dell'iniziativa, disponibilità di mezzi e perfetta organizzazione), posto che il R.D.L. n. 454 non lo abrogava. Quei criteri erano così generici da consentire alla Pubblica Amministrazione discrezionalità nella loro valutazione.

Il rilascio dell'autorizzazione determinava l'iscrizione della manifestazione nel calendario ufficiale, istituito presso il Ministro per le Corporazioni. Il calendario era approvato, entro dicembre di ogni anno, con Decreto del Ministro per le Corporazioni, che agiva di concerto col Ministro per l'Agricoltura e Foreste, se la manifestazione era di indole agricola, e col Ministro per l'Educazione Nazionale, se di indole artistica.

Sussequentemente, il calendario era pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

La legge prescriveva anche il suo contenuto: luogo, data di inizio e chiusura della manifestazione, il suo carattere territoriale, nonché la data del provvedimento di autorizzazione.

Come si è potuto notare, il calendario ufficiale era gestito e approvato in sede centrale, ciò proprio al fine di determinare una completa programmazione delle fiere sul territorio nazionale, onde prevenire la possibilità di interferenze tra le stesse.

L'art. 6 prevedeva anche il potere di cancellazione delle manifestazioni dal calendario in capo al Ministro per le Corporazioni; detto potere equivaleva ad una revoca degli atti amministrativi, ed era tra l'altro garantito dal fatto che non era ammesso alcun gravame nei suoi confronti (questo rilievo è stato poi abrogato per contrasto con l'art. 113 Cost.). Destava comunque incertezza il fatto che non fossero indicati i motivi e casi in cui il Ministro poteva cancellare: per analogia si ritenevano applicabili i principi generali in tema di atti amministrativi.

Dove la normativa dettata dal legislatore si rivelava particolarmente penetrante era nel caso delle manifestazioni

interprovinciali, nazionali, internazionali a carattere periodico, infatti, essa condizionava il loro svolgimento al concorso di due condizioni: che per l'organizzazione delle manifestazioni si creasse un apposito centro di interessi e che questo assumesse personalità giuridica. Era prevista un'unica possibilità di deroga, cioè nel caso si trattasse di manifestazioni interprovinciali, ove l'organizzatore poteva essere anche un ente pubblico già riconosciuto dallo Stato, anziché uno appositamente costituito.

3.1. Gli enti fieristici nel fascismo

In passato, in un'ottica in cui la suddivisione tra funzione di scambio e funzione promozionale delle manifestazioni fieristiche, non era in alcun modo delineata e chiara¹⁸, non si sentiva l'esigenza di prevedere un soggetto terzo rispetto a richiedente e autorizzante la fiera, infatti, chi richiedeva l'autorizzazione, spesso coincideva con chi doveva autorizzare: si trattava del Comune, il quale aveva legittimazione attiva in entrambi i casi, riconosciutagli in virtù del fatto che esso rappresentasse l'unità territoriale entro cui il fenomeno aggregativo doveva organizzarsi.

¹⁸ Il riferimento è al regime previgente previsto dalla legge n. 2933/1866.

Da questo punto di vista l'R.D.L. n. 454 è stato una novità, avendo evidenziato, oltre allo scopo autonomo promozionale della fiera, anche la necessità di un soggetto terzo organizzatore di manifestazioni, dotato di autonoma soggettività e distinta organizzazione, diverso dall'autorizzante¹⁹.

E' stato notato come la funzione promozionale di una fiera possieda attitudine a soddisfare interessi ultra-individuali, che fan capo ad un determinato settore merceologico, la quale, però, potrebbe non essere raggiunta mai, dato che a tal fine servirebbero tanti atti di vendita in grado di produrre come effetto ultimo l'esaurimento del bene (al contrario della vendita in cui l'agente soddisfa un proprio fine). Proprio per questa sua attitudine²⁰, l'attività fieristica è considerata "di pubblico interesse" e ciò non poteva che indurre il legislatore ad entrare in argomento dettando i requisiti fondamentali che gli enti dovevano possedere al fine di garantire detta funzione con continuità.

L'R.D.L. n. 454 si configurava molto rigido anche nella parte in cui trattava il sistema di riconoscimento degli enti costituiti per

¹⁹ Fausto Cartoni e Michele Di Donna, *Le fiere*, Bari, Progedit, 2001, p. 15.

²⁰ Fausto Cartoni e Michele Di Donna, *Le Fiere*, p. 17.

l'organizzazione di fiere, infatti, le sue norme non si limitavano a prescrivere che essi fossero legalmente riconosciuti, ma ne investivano anche l'organizzazione, il funzionamento e l'esistenza: si stabiliva che il suo Presidente e Segretario generale fossero nominati rispettivamente con Decreto del Capo del Governo e con Decreto del Ministro per le Corporazioni, sentito il Comitato permanente; che i loro bilanci (preventivo, consuntivo e delibere che impegnano il bilancio per oltre un esercizio) fossero approvati dal Ministro per le Corporazioni; che gli enti venissero sciolti nel caso non disponessero di mezzi adeguati agli scopi che si proponevano, i quali erano resi noti dai loro statuti, assieme al capitale di fondazione e agli organi dell'amministrazione.

In linea di principio lo Stato avrebbe potuto intervenire con direttive nei confronti degli enti fieristici, ma solo entro detti limiti; in realtà la possibilità che il loro funzionamento fosse influenzato da volontà esterne all'ente, sussisteva in virtù della composizione del loro consiglio d'amministrazione.

Circa la natura giuridica degli enti fieristici operanti in questo periodo, si è concordi nel farli rientrare nella categoria degli enti pubblici, in quanto la loro attività attiene al perseguimento di un

interesse collettivo, quale attività di promozione della produzione e degli scambi in funzione di sviluppo dell'economia nazionale e in quanto si nota una certa ingerenza nel loro funzionamento ad opera degli organi statali.

Diatrife si sono determinate in relazione alla circostanza se farli rientrare tra gli enti pubblici istituzionali (poiché hanno fini particolari e patrimoni destinati a uno scopo)²¹ o tra gli enti pubblici economici²².

4. La legge quadro 7 del 2001

Doveroso è tratteggiare brevemente il quadro giuridico, consegnato al legislatore del 2000, prima della difficile approvazione della legge quadro²³.

Diversi atti normativi sono intervenuti in materia di fiere, dal 1948 in poi, stravolgendo il sistema accentrato, previsto dal R.D.L. n. 454 del 1934, a favore delle regioni, e quindi del decentramento. Per ciò, la legge quadro, trovandosi davanti all'enorme difficoltà di ridurre a unità il complesso e variegato fenomeno fieristico, fino a quel momento affidato esclusivamente all'opera disciplinatoria dei

²¹ Enrico Gambelli, *Fiere e Enti fieristici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 440.

²² Giuseppe Caia, *Fiere e mercati*, cit., p. 4.

²³ Legge quadro 11 gennaio 2001, n. 7.

differenti legislatori regionali, (i quali hanno mostrato un sistema del tutto composito e peculiare legato ai diversi contesti economico-sociali), tentava di porvi rimedio, dettando linee comuni fondamentali e criteri uniformi, che potessero servire come base comune da rispettare per le diverse realtà regionali.

Non di secondaria importanza è il fatto che questa legge, finalmente, abrogava la prègressa legge statale sulle fiere, ormai divenuta inadeguata al nuovo periodo storico.

Negli anni '80, il Parlamento italiano avviò la lunga discussione che portò alla tarda approvazione della legge quadro, in particolare il 27 settembre del 1996, fu presentata dal Senatore Stelio De Carolis la proposta che, dopo quattro anni, sfociò nell'emanazione della tanto attesa legge: il testo venne approvato definitivamente il 20 dicembre del 2000 dalla Commissione Industria del Senato.

Essa si componeva di tredici articoli, non suddivisi tra loro in alcun titolo o capo, i quali comunque seguivano una certa logica, infatti i primi tre articoli rivestono un carattere introduttivo, dall'art. 4 al 6 disciplinano aspetti tradizionali della materia, dal 7 al 10

fissano gli aspetti innovativi introdotti dalla riforma e gli ultimi tre rappresentano norme di chiusura.

Caratteristica tipica delle leggi quadro è quella di dettare i principi fondamentali, cui si ispirano, che in questo caso ritroviamo all'art. 1, quali la libertà di impresa, la libera concorrenza, la trasparenza, la tutela della parità di condizioni per l'accesso alle strutture, la privatizzazione, l'adeguatezza della qualità dei servizi a espositori e utenti, la tutela della pubblicità dei dati, del coordinamento delle manifestazioni ufficiali, ma non solo infatti, era sottolineata l'importanza del sistema fieristico ai fini della promozione delle attività economiche, della valorizzazione dei sistemi produttivi, dello sviluppo delle relazioni commerciali, della cooperazione internazionale, del progresso tecnologico, tutto ciò anche a beneficio del consumatore.

Detta norma poi disponeva “i principi fondamentali in materia di attività fieristiche, ai sensi e per gli effetti dell'art. 117 Cost...”, rinviando impropriamente all'art. 117²⁴ Cost., in quanto esso richiama oltre alle fiere anche i mercati, ma il dubbio interpretativo

²⁴ Fausto Cartoni e Michele Di Donna, *Le Fiere*, cit. , 2001, p. 65.

è sciolto dal fatto che il rinvio era certamente limitato a quella parte della norma che si riferiva all'autonoma materia delle fiere.

Interessante il successivo richiamo alla normativa dell'Unione Europea, di cui la legge in esame era permeata, avendo recepito il contenuto precettivo della Comunicazione regolamentare della Commissione europea²⁵.

Suggestivo era il riferimento della norma al fatto che "l'attività fieristica è libera": il fine è quello di esaltarne la libertà delle forme e delle modalità di gestione, anche se comunque non può sfuggire che si tratti di un'ipotesi di libertà controllata, considerato l'apparato autorizzatorio, che continua ad esistere.

A mezzo dell'art. 2, il legislatore cercava di fornire delle definizioni che potessero essere univoche per tutte le realtà regionali: si intendevano per "manifestazioni fieristiche" le attività commerciali svolte in via ordinaria in regime di diritto privato ed in ambito concorrenziale per la presentazione e la promozione o la commercializzazione, limitate nel tempo ed in idonei complessi espositivi, di beni e servizi, destinate a visitatori generici e ad

²⁵ Comunicazione interpretativa della Commissione n. 98/C sul mercato interno per il settore Fiere ed esposizioni.

operatori professionali del settore o dei settori economici coinvolti.

Tra le manifestazioni fieristiche si individuavano le seguenti tipologie: "fiere generali", le quali non hanno alcuna limitazione merceologica, sono aperte al pubblico, hanno finalità di presentazione dei beni e servizi esposti, ed eventuale vendita, anche con consegna immediata; "fiere specializzate", che a differenza delle "generali", sono limitate ad uno o più settori merceologici omogenei o connessi tra loro, riservate ad operatori professionali, le quali sono finalizzate alla presentazione e promozione dei beni e servizi esposti, con contrattazione solo su campione e aperte anche al pubblico visitatore; "mostre mercato", limitate ad uno o più settori merceologici omogenei o connessi tra loro, aperte al pubblico indifferenziato o ad operatori professionali, dirette a promuovere o anche vendere i prodotti esposti.

Erano definiti gli "espositori", ossia coloro che partecipano alla rassegna per presentare, promuovere o diffondere beni e servizi, in qualità di produttori o rivenditori o enti pubblici o associazioni, (o loro rappresentanti) i quali operano nei settori economici oggetto delle attività fieristiche; "i visitatori", i quali accedono alle attività fieristiche, come pubblico indifferenziato od

operatori professionali dei settori economici oggetto della rassegna; “i quartieri fieristici”, con ciò indicando le aree appositamente attrezzate ed edificate per ospitare manifestazioni fieristiche, e destinate a quel fine dalla pianificazione urbanistica territoriale; “gli organizzatori di manifestazioni fieristiche”, rappresentati da soggetti pubblici e privati, che esercitano attività di progettazione, realizzazione e promozione di manifestazioni fieristiche; “la superficie netta”, la quale concerne i metri quadrati effettivamente occupati, a titolo oneroso, dagli espositori nei quartieri fieristici, infine, “gli enti fieristici” come i soggetti che hanno la disponibilità, a qualunque titolo, dei quartieri fieristici, anche al fine di promuovere l’attività fieristica.

Guardando alla definizione di manifestazione fieristica, fa riflettere il richiamo a “commerciale”, in quanto scopo principale della fiera è quello promozionale, teso verso un diffuso interesse pubblico e proiettato alla valorizzazione di un determinato sistema economico. Quel rinvio può spiegarsi in base al fatto che una fiera necessita di tanti passaggi intermedi e strumentali, che in sé considerati hanno una diretta indole commerciale, si pensi alla locazione degli spazi espositivi.

L'art. 3, dedicato all'ambito di applicazione della legge, prevedeva una serie di esclusioni come le esposizioni universali, che restavano disciplinate dalla Convenzione sulle esposizioni internazionali, firmata a Parigi nel '28; le esposizioni di beni e servizi con scopo promozionale, quelle con scopo sia promozionale che di vendita, realizzate in convegni o manifestazioni culturali, le quali restavano disciplinate in sede locale; il settore del commercio in sede fissa e al dettaglio in aree pubbliche, che rimanevano disciplinate, sia dal D.LGS. 31 marzo 1998, n. 114, il quale stabiliva i principi generali, sia dalle regioni, che dovevano rendere operativi quei principi.

Con gli artt. 4, 5, 6, si entra nel vivo della riforma, infatti venivano riproposti e definiti degli argomenti già trattati dalla vecchia normativa: essi riguardavano l'autorizzazione allo svolgimento delle attività fieristiche, la loro qualificazione ed il calendario ufficiale annuale.

In particolare l'art. 4, dedicato all'autorizzazione, esordiva con una distinzione tra "soggetti pubblici e privati, che esercitano l'attività di organizzazione di fiere, appartenenti all'Unione Europea, e quelli che non vi appartengono": riguardo ai primi era

prescritto il rispetto della normativa comunitaria, della citata legge e delle relative leggi regionali, per gli extra comunitari invece oltre al rispetto delle normative vigenti, era possibile che l'autorizzazione fosse subordinata all'esistenza di condizioni di reciprocità.

La norma fissava la competenza della regione, sentito il comune, per il rilascio di autorizzazioni allo svolgimento di manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale, nazionale e regionale, mentre la affidava al comune per quelle di rilevanza locale, eccezion fatta nei confronti delle regioni a statuto speciale e province autonome.

Questa scelta nel riparto di competenze era differente da quella operata dal R.D.L. del '34, il quale prevedeva un sistema fortemente accentrato, ma era simile a quanto prevedeva il D.LGS. n. 112 del 1998: in realtà quest'ultimo nel trasferire alle regioni le funzioni relative al rilascio dell'autorizzazione per le manifestazioni nazionali e regionali, e ai comuni quelle relative alle fiere locali, nulla prevedeva in riferimento all'autorizzazione per le manifestazioni internazionali. Questa lacuna era stata interpretata dalla legge quadro col significato di attribuire anche la competenza al rilascio di quella autorizzazione alle regioni, sul presupposto che

il D.LGS. n. 112 fissasse tassativamente le competenze statali, e lasciasse quelle che residuavano agli enti locali.

Da ciò discendeva pure l'ulteriore conseguenza che né la legge quadro, né il regolamento d'attuazione fissassero la disciplina dei procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni, di competenza regionale e comunale.

E' anche vero che la legge del 2001 non sottovalutava questo aspetto, infatti, in attesa che il regolamento d'attuazione determinasse detto procedimento, stabiliva una serie di criteri generali da rispettare ed accertare come: il soggetto richiedente doveva esercitare l'attività da almeno un anno in analogo settore merceologico, in riferimento a fiere internazionali e nazionali; la sede espositiva doveva essere qualificata come quartiere fieristico o comunque idonea in relazione alla sicurezza, agibilità degli impianti; i modi di organizzazione dovevano garantire condizioni non discriminatorie di accesso a tutti gli interessati; erano vietate condizioni contrattuali inique, ad esempio era prescritto il divieto di disporre tariffe diverse per prestazioni equivalenti.

Di particolare rilievo erano due principi previsti all'ultimo comma e cioè quello di semplificazione amministrativa, infatti già

nella domanda di autorizzazione doveva essere contenuta una dichiarazione sostitutiva attestante tutte le condizioni richieste, e quello del silenzio assenso ossia la domanda si intendeva accolta ove l'amministrazione competente non provvedesse entro sessanta giorni.

Procedendo nell'analisi delle norme, l'art. 5, rubricato "qualificazione delle manifestazioni fieristiche", stabiliva che la rilevanza locale, regionale, nazionale o internazionale di una fiera veniva stabilita in relazione ad alcuni criteri generali, quali il grado di rappresentatività del settore economico cui è dedicata, il programma e gli scopi dell'iniziativa, la provenienza degli espositori e visitatori, demandando al regolamento d'attuazione di stabilire requisiti più specifici e dettagliati, per la disciplina del procedimento.

I soggetti competenti a dare la qualificazione erano il Ministro dell'industria, commercio, artigianato, sentito il Comitato tecnico consultivo, per la qualifica di fiera internazionale; le regioni e province autonome, sentiti i comuni e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, competenti per territorio, per la

qualifica nazionale o regionale, ed infine, i comuni per la qualifica di rilevanza locale.

L'articolo appena enunciato è importante, anzitutto, perché colmava una lacuna tipica dei precedenti testi legislativi, quella cioè di non indicare le condizioni utili a definire il carattere territoriale di una manifestazione fieristica, e perché attribuiva le competenze per detto riconoscimento in modo eterogeneo rispetto al R.D.L. n. 454, infatti, quest'ultimo distingueva fiere a carattere locale e provinciale da un lato, e fiere interprovinciali, nazionali e internazionali dall'altro, ma non indicando il procedimento da seguire per riconoscere tale qualifica, piuttosto, puntando l'attenzione sull'autorizzazione ed i controlli.

Anche su questo aspetto, la legge quadro mutuava la sua scelta dal D.LGS. n. 112 del '98.

Proprio in ottemperanza della rilevante esigenza di coordinamento tra i diversi soggetti fieristici, operanti sul territorio italiano, la legge n. 7 del 2001 poneva previsioni normative, non sostanzialmente differenti rispetto al passato, le quali, contenute nell'art. 6 concernevano il calendario ufficiale annuale delle manifestazioni fieristiche: la competenza per la sua redazione era

attribuita al Ministro dell'industria, commercio e artigianato, sentito il Comitato tecnico consultivo, riguardo la calendarizzazione delle fiere di rilevanza internazionale e nazionale, ovviamente già precedentemente autorizzate. Successivamente veniva pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Presupposto che per legge spettava alle regioni il rilascio della relativa autorizzazione, era loro dovere inviare al Ministro dell'industria, commercio e artigianato, entro il 31 gennaio dell'anno precedente allo svolgimento della manifestazione, gli elenchi nei quali dovevano indicare le categorie e settori merceologici interessati, nonché le date di svolgimento delle relative fiere. Per evitare lo svolgimento di manifestazioni in concomitanza tra loro, la norma disponeva che il Ministro anzidetto, entro sessanta giorni facesse le opportune verifiche, e nel caso accertasse la concomitanza tra fiere promuovesse le opportune intese entro il 30 giugno. Se però la situazione si complicava, in quanto le intese non venivano raggiunte, il Ministro, nei trenta giorni successivi, doveva risolvere in via sostitutiva la situazione, provvedendo a comunicare le sue decisioni alle regioni e province autonome.

Si nota come fosse prevista la prevalenza della decisione ministeriale, in funzione dirimente, in caso di contrasto tra le regioni.

Si ricordi che l'R.D.L. n. 454 attribuiva quella competenza, in parte, al Ministro per le corporazioni, in parte ai Consigli provinciali per l'economia, mentre il D.LGS. n. 112 del '98 disponeva in modo speculare alla presente legge.

Da notare che la legge quadro nulla prevedeva sul soggetto competente a redigere il calendario annuale delle fiere regionali e locali, comunque avrebbe dovuto essere la regione, quale appendice (in questa materia) dello Stato in sede locale.

A livello normativo parrebbe chiaro l'intento del legislatore di evitare concomitanze tra manifestazioni che operassero nello stesso settore merceologico, anche considerando il fatto che era rimesso al regolamento di attuazione, adottato con decreto del Ministro dell'industria, commercio, artigianato, di provvedere a stabilire i criteri atti ad evitare concomitanze, anche solo in parte, tra manifestazioni nazionali e regionali, o tra quelle internazionali, oltre che criteri necessari ad evitare che fiere nazionali e regionali con merceologie affini si svolgessero nella stessa regione.

Il regolamento d'attuazione, disciplinato dall'art. 8 della legge, rivestiva il fondamentale compito di prevedere norme di dettaglio per l'attribuzione della qualifica di fiera internazionale piuttosto che nazionale, del relativo procedimento, i requisiti minimi che dovevano possedere i quartieri fieristici internazionali, in cui si svolgessero manifestazioni nazionali ed internazionali.

Da ultimo, veniva disciplinata la creazione di un sistema unitario di controllo e certificazione dei dati concernenti lo svolgimento delle manifestazioni fieristiche. Esso doveva essere adottato, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge quadro, con decreto del Ministro dell'industria, commercio e artigianato, sentito il parere del Comitato tecnico consultivo e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome di Trento e Bolzano.

Come è possibile cogliere, definire detto regolamento come di attuazione è improprio, in ragione del fatto che esso dettava requisiti specifici solo per taluni aspetti contemplati dalla legge, tralasciandone degli altri come ad esempio la definizione di criteri uniformi per il rilascio della qualifica regionale della fiera da parte delle regioni oppure della qualifica regionale del quartiere, o anche

dei criteri comuni per la redazione del calendario delle fiere regionali.

La legge n. 7 del 2001 è stata anche portatrice di riforme, come è possibile apprezzare dagli artt. 7, 9, 10.

In particolare l'art. 9 introduceva i quartieri fieristici, deferendo alla competenza esclusiva delle regioni interessate l'individuazione dei loro requisiti minimi, per lo svolgimento di manifestazioni a carattere regionale e locale e deferendogli pure di certificare la rispondenza a detti criteri. Questa situazione portava con sé il paventato pericolo che a quartieri fieristici aventi stesse caratteristiche, non corrispondessero anche uguali qualifiche, poiché differenti potevano risultare i requisiti che le singole regioni erano chiamate ad individuare, come condizione per il rilascio delle stesse.

Il comma 2, invece, individuava la competenza esclusiva del Ministro dell'industria, commercio, artigianato ad attribuire la qualifica di internazionale ai quartieri fieristici, per i quali ne facessero richiesta, previa verifica della rispondenza ai futuri requisiti previsti dal regolamento. La situazione che si creava era piuttosto contorta, se si considera la possibile disomogeneità tra i

criteri previsti per l'attribuzione di internazionale al quartiere e alla fiera, così che, ottenuta la qualificazione l'uno potrebbe non ottenerla l'altro.

Carattere di assoluta novità era previsto dalla disposizione che si riferiva alla istituzione presso il Ministro dell'industria, commercio e artigianato dell'organo rappresentativo delle categorie sociali e associazioni di settore, che l'art. 7 disciplinava nel Comitato-tecnico-consultivo²⁶ per il settore fieristico: esso era un organismo collegiale, nominato con decreto del Ministro suindicato, il quale operava senza oneri a carico dello Stato, svolgendo, i suoi componenti, attività a titolo gratuito²⁷.

I compiti affidati a detto Collegio erano sostanzialmente due, di cui uno riguardava la funzione di supporto tecnico al Ministro nel controllo statistico, attraverso un costante monitoraggio delle fiere internazionali, l'altro atteneva alla sua capacità di rendere pareri obbligatori²⁸ in diversi ambiti quali l'idoneità dei quartieri fieristici

²⁶ Un'antica traccia di un organismo simile era data dal Comitato permanente previsto dalla legge 5 dicembre 1932, n. 1734.

²⁷ Composto dal Direttore generale del commercio, assicurazione e servizi (presso il Ministero dell'industria, commercio e artigianato), col ruolo di presidente, sette rappresentanti designati dalle organizzazioni di categoria dell'industria, commercio, artigianato, turismo, agricoltura, cooperazione e servizi, maggiormente rappresentative a livello nazionale.

²⁸ Si trattava di pareri che il ministro doveva richiederli, a pena di invalidità dell'atto per violazione di legge, ma che poteva poi disattendere, non essendo vincolanti.

non permanenti ad ospitare fiere internazionali o sulla formazione annuale del calendario delle manifestazioni nazionali e internazionali e loro possibili concomitanze, sul regolamento d'attuazione e relative modifiche.

La struttura interna complessa del Comitato trovava ragione nel fatto che i suoi compiti erano rilevanti.

L'aspetto, di gran lunga più innovativo, era disciplinato dall'art. 10 sotto la rubrica di "riordino degli enti fieristici già costituiti e riconosciuti", il quale fissava i criteri e i tempi per la trasformazione giuridica di detti enti: anzitutto, veniva preliminarmente individuato un apposito elenco regionale, in cui, appunto, le regioni dovevano iscrivere i soggetti, richiedenti e in possesso di certe caratteristiche tra cui quella di svolgere con continuità attività di carattere fieristico e ciò almeno nei tre anni precedenti l'entrata in vigore della legge, inoltre richiedeva che l'istanza fosse presentata entro quattro mesi da quella data. Nell'elenco si consideravano iscritti d'ufficio gli enti dotati di personalità giuridica.

Si coglie come anche in questo settore spettasse alle regioni in via esclusiva la competenza, comunque la legge prevedeva che tale

riordino avrebbe dovuto effettuarsi tramite una trasformazione di detti enti: a differenza di precedenti disegni di legge, la L. n. 7 del 2001 non prescriveva l'obbligo di trasformazione in società di capitali, vero è, però, che il legislatore esprimeva una preferenza, prevedendo che le regioni disciplinassero il riordino degli entiferistici iscritti in elenco, trasformandoli anche in s.p.a.

Il procedimento di trasformazione trovava il suo fulcro in un progetto redatto dall'ente, (che identificava anche il suo patrimonio), il quale doveva essere approvato dalla regione, (e in caso di trasformazione in s.p.a. si richiedeva anche di identificare gli ulteriori apporti finanziari o di beni e diritti, strumentali all'attività dell'ente, conferiti nella società da parte di enti pubblici e società o enti privati e di specificare la ripartizione del capitale sociale). Il legislatore proseguiva accordando alla suddetta trasformazione dei benefici fiscali, come l'applicazione dell'imposta di registro in misura fissa, in luogo di quella diretta e indiretta, fissando, però, un termine massimo di fruizione, infatti erano concessi, in linea generale, agli atti che si perfezionassero entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge²⁹.

²⁹ L'A.E.F.I. richiese l'allungamento di tale termine a 36 mesi, che fu inizialmente accolto, ma poi riportato a 24 mesi.

L'intento del legislatore era quello di stimolare al massimo la trasformazione degli enti fieristici in s.p.a. (privatizzazione) nel più breve tempo possibile: a oggi ciò è avvenuto in vari casi tra cui l'ente fiera di Bologna, di Parma, di Rimini.

Da ultimo, la legge si dedicava al sistema sanzionatorio e alle disposizioni transitorie e finali: era disposto che, salvo il fatto costituisse reato, nel caso di organizzazione o svolgimento di fiere senza autorizzazione, ovvero che si svolgessero con modalità diverse da quelle autorizzate, in caso di abuso della qualifica territoriale della fiera o della qualifica internazionale del quartiere, oppure in caso di violazione della disposizione in ordine al controllo e certificazione dei dati, nonché alla correttezza e veridicità dell'informazione e della pubblicità verso gli utenti, si applicavano sanzioni amministrative pecuniarie di diversa intensità e l'interdizione dalla possibilità di chiedere l'autorizzazione per un determinato periodo di tempo variabile da caso a caso.

In ultima analisi, a parte le abrogazioni del R.D.L. n. 454 del 1934 e di tutte le disposizioni in contrasto con la legge del 2001, la novella affidava alle regioni a statuto ordinario il compito di modificare le

disposizioni legislative e amministrative regionali, in modo da conformarle ai principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge quadro.

Per anni si è attesa una legge di riforma sul sistema fieristico, che è intervenuta solo dopo settanta anni con la legge quadro, la quale però, a causa di importanti avvenimenti intervenuti, come le modifiche del titolo quinto della Costituzione, apportate dalla L. n. 3 del 2001, ha finito per subire lo svuotamento di molti suoi contenuti, tra cui a titolo d'esempio la previsione del regolamento d'attuazione, il quale pur predisposto a livello ministeriale, non ha mai visto la luce, proprio a causa della competenza esclusiva passata alle regioni.

5. La Comunicazione interpretativa della Commissione europea

Per la Comunità europea le fiere rappresentavano e rappresentano un settore molto importante nell'attività economica, per cui non potevano non venire considerate a livello europeo. Infatti, la Commissione introduceva una Comunicazione interpretativa nel 1998³⁰, nella quale intendeva illustrare i principi del mercato interno rilevanti anche per questo settore, ossia la

³⁰ Comunicazione interpretativa della Commissione n. 98/C, sul mercato interno per il settore Fiere.

libertà di prestazione di servizi, di merci ed il diritto di stabilimento.

Scopo della Commissione non era quello di formulare alcuna proposta normativa sulle fiere; piuttosto cercava di rendere più trasparenti le norme comunitarie applicabili anche in detta materia, così da garantire un autentico mercato unico delle fiere, facendo leva su un'adeguata applicazione dei principi del Trattato di Roma, senza bisogno di dettare nuove regole *ad hoc*.

Questo atteggiamento della Commissione, di intervenire in materia con un documento interpretativo, evitando di proporre l'introduzione di un atto vincolante di armonizzazione normativa, discendeva dal fatto che la normativa concernente le fiere, fosse di competenza dei singoli Stati membri, i quali continuavano a disciplinarla secondo le peculiarità giuridiche di ognuno, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

La Comunicazione costituiva, dunque, una specie di guida utile agli operatori del settore fieristico, attivi sul piano transnazionale, e alle autorità degli Stati membri, chiamati ad applicare correttamente tali principi.

Si può affermare che la Comunicazione rappresentasse un documento che riusciva a dimostrare l'importanza delle libertà di circolazione di diritto comunitario nella vita economica e anche nel particolare settore delle fiere:

Prima di entrare nel merito della Comunicazione interpretativa, occorre premettere che la Commissione adottava, come principi base, propri del funzionamento del mercato interno, anche in materia di fiere, da un lato il principio dell'*home country control*, secondo cui il controllo nei confronti di un operatore o di un prodotto spetta allo Stato d'origine, combinato con la regola del mutuo riconoscimento tra le norme dei diversi ordinamenti, e dall'altro il principio dell'*host country*, cioè la possibilità di derogare al criterio dell'*home country control*, applicando le misure dello Stato ospitante, purché esse rispettino i principi di non discriminazione, necessità, proporzionalità e non duplicazione.

L'atto normativo si presenta suddiviso in tre capitoli: il primo dedicato all'ambito di applicazione, nel quale sono ricomprese le grandi fiere commerciali, le esposizioni specializzate e minori; il secondo enuncia i principi generali del mercato interno da rispettare anche nelle fiere, quali il diritto di stabilimento, la libera

prestazione di servizi e la libera circolazione delle merci, indicando la possibilità per gli Stati di derogarvi, applicando misure restrittive, le quali, però, oltre che giustificate dalla necessità di proteggere interessi pubblici, come ordine pubblico, sanità pubblica, siano rispettose del principio di proporzionalità. La Commissione afferma il principio di diretta efficacia di queste libertà in modo che gli operatori economici possano invocare la loro lesione davanti ai giudici nazionali.

L'ultimo capitolo si riferisce alle implicazioni specifiche dei principi generali nel settore delle fiere ed esposizioni: anzitutto gli operatori comunitari devono poter organizzare fiere ed esposizioni ovunque nella Comunità, a questo fine è preordinata la soppressione di ogni forma di discriminazione esercitata nei confronti degli organizzatori di eventi fieristici a motivo della nazionalità e residenza, infatti, lo Stato ospitante deve garantire lo stesso trattamento dei cittadini, è riconosciuto il diritto di organizzare fiere anche a carattere privato e non solo pubblico, infine è previsto un quadro normativo nazionale favorevole, prendendo ad esempio il fatto che una procedura di autorizzazione preliminare possa essere ritenuta utile per accertare se un organizzatore di fiere possieda i

requisiti fondamentali ad assicurare qualità del servizio e sicurezza durante la manifestazione. In tal modo, essa deve essere concessa sulla base di una procedura conforme a diritto comunitario, che sia di agevole ricorso, da parte dell'interessato, il quale, inoltre, possa identificare con semplicità le autorità a cui rivolgersi, autorità che devono adottare le loro decisioni su un piano di assoluta imparzialità. Tra l'altro la procedura deve tenere conto delle differenze tra l'operatore che desidera insediarsi e operare stabilmente nello Stato ospite e l'operatore che intende svolgere unicamente attività occasionali, cui devono applicarsi solo formalità e condizioni giuridiche ed economiche compatibili con un regime di semplice prestazione di servizi.

E' inoltre previsto che gli operatori stabiliti in un altro Stato membro possano accedere alle fiere organizzate in tutto il territorio comunitario, senza subire limitazioni discriminatorie rispetto agli operatori cittadini: è il principio di parità di trattamento, che vieta, sia la discriminazione palese, basata sulla nazionalità, sia tutte le forme dissimulate, che portano di fatto al medesimo risultato.

Da ultimo, si pone l'attenzione sui prodotti offerti, infatti, l'esposizione di beni e servizi legalmente prodotti e forniti in uno

Stato membro, nel corso di una manifestazione fieristica, non può essere subordinata al rispetto delle norme vigenti nello Stato ospitante, senza alcun motivo; a ciò si riferiscono alcune condizioni, come quella per cui i prodotti esposti non devono essere necessariamente conformi alla normativa del paese in cui avviene l'esposizione, poiché l'importante è che rispettino livelli di protezione equivalenti a quelli dello Stato ospitante, ma non solo, infatti, allo stadio dell'esposizione non possono essere richieste l'omologazione o constatazione di equivalenza e neppure l'etichettatura e imballaggio del prodotto, dato che, semmai, è un interesse del cliente pretenderle.

Significativi risultano essere anche il divieto di fare provvedimenti, che possano togliere pregio al prodotto presentato proveniente da altro Stato membro, nonché il divieto di restrizioni imposte in base all'origine dei prodotti, per cui, costituirebbe una discriminazione, qualsiasi normativa che riservi solo ai prodotti nazionali l'accesso a tutte le fiere, escludendo a priori i prodotti o gli espositori provenienti da altri Stati membri.

In conclusione, può notarsi come la Comunicazione, intervenendo in conformità al principio di sussidiarietà, eviti di

imporre nuove regole comunitarie alla materia, anzi lasciando il potere di disciplinarla in capo ai singoli Stati membri, a condizione che le regole nazionali non confliggano con i principi fondamentali della libera prestazione di servizi e del diritto di stabilimento, sanciti dal Trattato.

Da questo punto di vista rappresenta un documento prezioso a cui gli Stati devono necessariamente rifarsi, pena l'avvio di una procedura di infrazione nei loro confronti.

5.1. La procedura di infrazione

In forza della Comunicazione interpretativa emanata dalla Commissione nel 1998, gli Stati membri avrebbero dovuto adeguare le proprie discipline ai principi fondamentali comunitari in essa contenuti.

Tale osservanza incombeva anche sullo Stato italiano, il quale, però, in quel periodo, versava in una situazione piuttosto particolare, in quanto si trovava già sottoposto ad una procedura di infrazione³¹ proprio a causa del mancato rispetto di quegli stessi

³¹ La procedura di infrazione viene attivata quando si reputi che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi imposti dal diritto comunitario. Tale procedura può essere avviata dalla Commissione europea (art. 226 CE) o da qualsiasi Stato membro (art. 227 CE). Lo Stato membro sottoposto alla procedura deve essere messo in condizione di presentare le sue osservazioni alle accuse che gli vengono mosse. Dopo questa fase preliminare, la Commissione emette un parere motivato. Se lo Stato non si conforma a tale parere nel

principi previsti dalla Comunicazione, in maniera non vincolante, ma i quali di per sé rappresentano principi dotati di efficacia diretta e preminenza nei singoli Stati membri.

Certo che la procedura d'infrazione, avviata fin dal 1995, all'origine della successiva sentenza della Corte di giustizia, ha giocato un ruolo essenziale per la riforma del settore fieristico, sfociata appunto nella legge quadro, ponendo fine ad un sistema normativo, risalente agli anni '30, e in contrasto sia con il Trattato, sia con le nuove esigenze economiche del settore fieristico italiano.

In particolare, taluni operatori del settore fieristico avevano presentato alla Commissione europea delle denunce, aventi ad oggetto diverse normative di livello nazionale, regionale e locale, concernenti la materia fieristica, affinché la Commissione le esaminasse e ne valutasse la compatibilità al diritto europeo.

L'esame della normativa di settore, allora vigente, aveva convinto la Commissione che alcune norme ostacolassero di fatto e

termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di Giustizia. Nel caso in cui sia un altro Stato membro ad avviare la procedura, in primo luogo si dovrà rivolgere alla Commissione, quindi potrà fare ricorso alla Corte di giustizia. Se la Corte di Giustizia riconosce la violazione del diritto comunitario da parte dello Stato membro, quest'ultimo ha l'obbligo di porre immediatamente rimedio alla violazione constatata. Se la Commissione ritiene che lo Stato membro non abbia preso i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, si può giungere, dopo aver dato allo Stato la possibilità di presentare le sue osservazioni, ad una nuova sentenza con il pagamento di una somma o di una penalità (art. 228 CE).

rendessero meno attraente lo svolgimento dell'attività di promozione e realizzazione di eventi fieristici, da parte di operatori di altri Stati membri, in Italia: ne derivò un giudizio negativo, in quanto, dimostrò che una prima serie di disposizioni contrastava con il principio della libera prestazione di servizi³², una seconda serie anche con il principio della libertà di stabilimento³³.

Contrastava con la libera prestazione di servizi il fatto che l'organizzatore di fiere dovesse ottenere un riconoscimento ufficiale da parte delle competenti autorità italiane, dovesse disporre di una sede, stabilimento o struttura permanente a livello locale o nazionale, dovesse possedere una particolare forma giuridica, esercitasse in via esclusiva l'attività di organizzatore di fiere, e senza scopo di lucro, inoltre, veniva imposto il carattere periodico della manifestazione e la conformità agli obiettivi fissati dalla programmazione regionale, nonché il rispetto di scadenze vincolanti nell'ambito della procedura amministrativa di autorizzazione obbligatoria ed il divieto di organizzare fiere non iscritte nel calendario ufficiale.

³² Art. 49 CE.

³³ Art. 43 CE.

Contrastava anche con la libertà di stabilimento la subordinazione dell'attività di organizzazione di fiere all'intervento di autorità pubbliche o organismi locali per la designazione di organi degli enti fieristici, l'obbligo della presenza tra i soci o fondatori, di almeno un ente territoriale locale e l'intervento di organismi composti da operatori già presenti nel territorio ai fini del riconoscimento, dell'autorizzazione e della concessione di contributi pubblici al soggetto organizzatore.

In forza di tali motivazioni, mediante una lettera, del 16 aprile 1996, la Commissione ingiungeva alla Repubblica italiana di presentare le proprie conclusioni, entro il termine di due mesi.

La risposta data dal Governo italiano fu però ritenuta insoddisfacente da parte della Commissione, infatti, con lettera del 18 maggio 1998, esprimeva un parere motivato nei confronti dell'Italia e la invitava ad adottare le misure necessarie a conformarsi a quel parere, entro due mesi dalla notifica.

Ed ecco che il 15 febbraio del 1999 la rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea trasmetteva alla Commissione un disegno di legge (già approvato dal Senato),

seppur fuori tempo massimo, che avrebbe cercato di risolvere i profili di incompatibilità rilevati.

Come prevede il Trattato CE, in riferimento alla procedura di infrazione³⁴, nel momento in cui la Commissione emette un parere motivato, lo Stato deve conformarvisi, altrimenti la Commissione propone ricorso davanti alla Corte di Giustizia. E ciò è proprio quello che successe.

5.2. La sentenza della Corte di giustizia e conseguente abrogazione della legge quadro

La Sentenza 15 gennaio del 2002³⁵ intendeva chiarire a quali condizioni l'organizzatore di manifestazioni fieristiche potesse beneficiare del suo diritto di circolazione all'interno della comunità, provvedendo a valutare l'incidenza su di esso di restrizioni o limiti normativi nazionali, che avrebbero potuto attentare al mercato unico europeo, inteso come uno spazio senza più frontiere.

Detta sentenza, inoltre, rivestiva un particolare rilievo sotto un duplice profilo: sul piano del diritto comunitario rappresentava la dimostrazione di una interpretazione dinamica, da parte della

³⁴ Art. 226 CE.

³⁵ Sentenza 15 gennaio del 2002 in causa n. C-439/99, in *Rivista di diritto pubblico comparato e europeo*, 2002, pp. 787 ss. in merito alla disciplina nazionale, regionale e provinciale, in materia di fiere.

Corte, della libertà di stabilimento e della libertà di prestazione di servizi, mediante una loro inedita applicazione in materia di fiere; sul piano del diritto nazionale, costituiva una incisiva spinta per la riforma della normativa italiana del settore, ormai divenuta inadeguata.

La questione arrivava innanzi alla Corte di Giustizia il 17 novembre 1999, a seguito dell'infruttuoso esito della fase precontenziosa della procedura di infrazione, che la Commissione aveva già avviato nei confronti del Governo italiano *ex* articolo 226 CE, al fine di verificare la compatibilità di determinate norme italiane, riguardanti l'organizzazione di fiere, con i principi comunitari della libera circolazione dei servizi e la libertà di stabilimento.

Più precisamente, nella causa C-439/99, la Commissione delle Comunità europee, ricorreva contro la Repubblica italiana (convenuta). La causa aveva ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, avendo mantenuto in vigore specifiche norme statali, regionali e provinciali, fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti, in forza degli artt. 43 e 49 CE.

Ciò che la Corte, adita, intendeva dimostrare era la violazione, da parte di varie prescrizioni nazionali, che regolavano l'esercizio dell'attività di organizzazione di fiere, oltre che dei principi di necessità e proporzionalità, anche di quelli della libera prestazione di servizi e di stabilimento³⁶, i quali, tra l'altro, implicano che, l'organizzazione di fiere costituisca una attività di tipo economico: la stessa Corte la qualificava in quel modo, facendola così rientrare in quella categoria di servizi, che, secondo l'ampia definizione comunitaria, racchiudeva le "prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione"³⁷; attività che poteva alternativamente rientrare, proseguiva la Corte, nella libertà di stabilimento se svolta da un cittadino di uno Stato membro in altro Stato membro, in modo stabile e continuativo, a partire da un centro di attività principale o secondario in quest'ultimo, o nel capitolo del Trattato relativo ai servizi se svolta da un cittadino di uno Stato membro che si sposta in un altro Stato membro per esercitarvi tale attività in via temporanea.

³⁶ Salvatore D'Acunto, *La sentenza della Corte di giustizia contro l'Italia in materia di fiere: un dossier tuttora aperto*, in *Riv. di diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, pp. 269 ss.

³⁷ Art. 50 CE.

L'aspetto suindicato della retribuzione, vista come il compenso che il promotore poteva ricevere da espositori e visitatori, rompeva con l'idea tradizionale secondo cui la *promotion* della produzione fosse preordinata unicamente allo sviluppo dell'economia nazionale, regionale e locale, senza alcun scopo di lucro.

Il fatto di poter ricondurre, finalmente, l'attività di organizzazione di fiere ad una attività economica, corrispondeva a quanto detto, già prima, dalla Commissione europea nella Comunicazione interpretativa del 1998 e anche dalla stessa Corte in una pronuncia, resa a titolo di interpretazione pregiudiziale, nel 2001³⁸, riguardante Agorà e Excelsior contro l'Ente autonomo Fiera internazionale di Milano, nella quale in particolare si affermava che l'organizzazione di fiere, di esposizioni e di altre iniziative analoghe costituisce una attività economica che consiste nell'offrire servizi sul mercato, nella specie l'ente forniva servizi agli espositori dietro versamento di un corrispettivo.

Inquadrato l'organizzatore di fiere nella categoria degli operatori economici, cui va garantito l'esercizio delle libertà

³⁸ Sentenza 10 maggio 2001 in cause riunite n. C-223/99 e n. C-260/99, in *Rivista di diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, p. 271.

fondamentali, si allargava l'area di applicazione degli artt. 43 e 49 CE e si restringeva la possibilità di una loro limitazione da parte di normative nazionali.

La Corte di giustizia doveva pronunciarsi, con una sentenza, in relazione alle censure mosse dalla Commissione europea verso le normative italiane.

In particolare, le censure prospettate erano di due tipi: alcune normative violavano la libera prestazione di servizi, altre anche la libertà di stabilimento. Venivano intese come tali tutte le misure che vietavano, ostacolavano o rendevano meno attraenti l'esercizio di tali libertà, come si desume dalle osservazioni preliminari della sentenza, in cui si indicava anche una deroga, ossia quando dette misure erano applicate nel territorio dello Stato membro ospitante, esse potevano essere giustificate purché rispondessero a motivi imperativi di interesse pubblico, fossero idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andassero oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo. (Come può notarsi, sempre dalle osservazioni preliminari, in questa fase l'atteggiamento difensivo della Presidenza del Consiglio fu minimo, non contestando più le censure della Commissione, e rinunciando

ad offrire giustificazioni, che avrebbero potuto dimostrare la compatibilità di alcune norme italiane col diritto comunitario: forse ciò derivava dalla consapevolezza della adozione da parte dell'Italia di una prossima legge, in materia, in chiave filocomunitaria, che avrebbe risolto i contrasti).

In particolare, l'applicazione di questi due principi al settore implicava, il diritto degli operatori comunitari di organizzare manifestazioni fieristiche ovunque nella comunità e ciò costituiva il nucleo fondamentale che doveva essere assolutamente tutelato.

Dunque, con la prima censura, la Commissione sosteneva che talune norme nazionali, regionali e provinciali³⁹ fossero contrarie al principio della libera prestazione di servizi a causa della loro natura restrittiva o discriminatoria perché obbligavano l'organizzatore di fiere a ottenere un riconoscimento ufficiale da parte delle autorità nazionali, regionali o locali.

La Corte affermava che, anche laddove ciò fosse giustificato da ragioni di qualità del servizio o di sicurezza della manifestazione, non avrebbe dovuto adottarsi comunque, quando

³⁹ L. n. 454 del 1934, D.P.R. n. 7 del 1972, D.P.R. n. 390 del 1994, L.R. Liguria, n. 40 del 1978, L.R. Veneto, n. 35 del 1988, L.R. Emilia Romagna, n. 43 del 1980, L.R. Lombardia, n. 45 del 1980, L.R. Friuli Venezia Giulia, n. 10 del 1981, L.Prov. Trento, n. 35 del 1978.

detto interesse fosse salvaguardato dalle norme alle quali il prestatore era assoggettato nello Stato membro in cui fosse stabilito: si trattava del principio del mutuo riconoscimento, fondato sul credito reciproco, inteso come fiducia da riporre nelle autorità di ciascuno Stato membro⁴⁰.

La Commissione procedeva con il censurare le norme che imponevano all'organizzatore di fiere l'obbligo di stabilimento in Italia, con una sede, uno stabilimento o una struttura permanente.

Venivano, poi, censurate le norme che prescrivevano all'organizzatore di fiere di avere una particolare forma o stato giuridico, escludendo le altre categorie di operatori, oppure che gli imponevano di esercitare l'attività senza scopo di lucro.

Ma non solo, infatti, la censura si riferiva anche a normative, che influenzavano anche le modalità di svolgimento dell'attività organizzativa, come quelle che prevedevano l'imposizione di un carattere periodico delle fiere o il rispetto di scadenze per l'autorizzazione estremamente vincolanti o ancora la conformità

⁴⁰ Trovava compiuta formulazione nella sentenza nota come *Cassis de dijon* del 1979 in causa 120/78, la quale, anche se aveva ad oggetto bevande e non servizi, stabiliva che quando un bene è liberamente e legalmente prodotto e commercializzato in uno Stato membro, esso deve essere ammesso alla commercializzazione in tutti gli altri, così configurando l'equivalenza dei controlli amministrativi, il loro automatico riconoscimento e il conseguente divieto di un doppio controllo da effettuare nel paese di destinazione. Questa strategia è stata recepita nel settore dei servizi.

delle fiere agli obiettivi di programmazione regionale e il loro inserimento in un calendario ufficiale.

A questo punto interveniva la Corte di Giustizia, la quale confermò tutte le censure mosse dalla Commissione alla disciplina italiana, infatti, per quanto concerneva il requisito del riconoscimento ufficiale o di una previa autorizzazione per l'esercizio dell'attività di organizzazione di fiere, lo ammetteva solo se giustificato dalla volontà di garantire il servizio offerto e la sicurezza della manifestazione, salvo quanto previsto dal principio del mutuo riconoscimento: ebbene, le disposizioni italiane non tenevano conto delle norme applicabili al prestatore di servizi nello Stato membro in cui egli era stabilito. Tra l'altro lo Stato italiano non si era giustificato, con la conseguenza che la prima censura, sotto questo profilo, risultava fondata.

Nel caso della censura concernente l'obbligo di avere una sede permanente a livello nazionale o locale, la Corte si trovava d'accordo con la Commissione, in quanto esso costituiva di fatto la negazione stessa di tale libertà e non solo una restrizione. Tale requisito poteva essere ammesso se veniva provato che esso costituiva una condizione indispensabile per il raggiungimento

dello scopo. Il Governo italiano non lo aveva giustificato, per cui anche questa parte della censura era fondata.

Anche per l'obbligo di possedere una particolare forma e il divieto di perseguire uno scopo di lucro erano difficilmente ravvisabili motivi di interesse generale, che assurgessero a giustificazioni, ed infatti, non ne erano state fornite, per cui anche in questo caso la censura risultava fondata.

Inoltre, le ultime censure proposte dalla Commissione risultavano fondate, in quanto, per la Corte quei vincoli rendevano più difficile l'esercizio della libera prestazione di servizi, pur non escludendo la possibilità di invocare a giustificazione motivi di interesse generale, cosa che il Governo italiano non fece.

Interessante è passare in rassegna le conclusioni dell'Avvocato generale Alber, in quanto, per certi aspetti condizionarono la Corte. Egli considerava il carattere periodico e la durata prefissata delle fiere una specifica violazione della libera prestazione di servizi, ma sotto specie di discriminazione indiretta, dato che nel primo caso l'operatore di altro Stato membro veniva discriminato, non per la sua nazionalità, ma per la scelta di una modalità di realizzazione della manifestazione (magari volendola organizzare una sola volta),

anche lo stabilire anticipatamente la durata di una fiera costituiva una limitazione di fatto alla scelta delle modalità organizzative.

Per quanto concerneva la conformità agli obiettivi della programmazione regionale, l'Avvocato non concordava con la Commissione, infatti, sosteneva che non sarebbe solo una difficoltà per l'operatore straniero di tenersi informato delle corrispondenti normative in materia, ma ancora una volta vi sarebbe l'impossibilità di scegliere liberamente le modalità organizzative dell'evento, poiché i progetti non in sintonia con tale programmazione non sarebbero stati attuati.

L'Avvocato si differenziava dall'idea della Commissione anche nel caso del rispetto di scadenze vincolanti nel procedimento di autorizzazione, infatti, per la Commissione ciò avrebbe comportato più difficoltà rispetto agli operatori nazionali, per l'Avvocato si sarebbe trattato di una restrizione sul modo di esercizio dell'attività, cui è connaturato il rischio di impresa di non poter valutare se dopo un periodo determinato, valga ancora la pena organizzare una fiera.

L'Avvocato generale e la Commissione si trovavano su due fronti opposti anche per quanto riguardava il divieto di organizzare

fiere che non fossero quelle iscritte nel calendario ufficiale: la Commissione ripeteva quanto già detto precedentemente nella Comunicazione del 1998, ossia che le autorità pubbliche avevano facoltà di determinare il calendario ufficiale delle manifestazioni fieristiche, con ciò non facendo venire meno la possibilità di organizzare una fiera privata, per il semplice fatto che sarebbe troppo ravvicinata alla fiera successiva, infatti, spettava agli organizzatori valutarne l'opportunità, sarebbe lo stesso mercato ad agire come meccanismo regolatore. Per Alber, viceversa, la giustificazione di un calendario ufficiale che tutelasse il prestigio della fiera, intesa come prestazione di servizi di interesse economico generale, troverebbe ragione nel fatto di voler prevenire il fenomeno del parassitismo commerciale, che la fiera concorrente, organizzata a poca distanza di tempo e spazio, avrebbe realizzato per ricavare profitto dal successo della fiera più rappresentativa.

La Corte di giustizia ha disatteso quest'ultima prospettiva.

Può concludersi che la prima censura, proposta dalla Commissione, nella sua totalità, risultava, quindi, fondata.

Contrastava, invece, come si nota dalla seconda censura della Commissione, anche con la libertà di stabilimento, l'intervento di

autorità pubbliche o organismi locali di varia natura nella designazione degli organi di enti fieristici quali il consiglio d'amministrazione o il comitato esecutivo ad esempio. In questo senso, la Corte rilevava che le normative che subordinavano l'attività fieristica a queste condizioni potevano arrivare ad impedire l'esercizio, da parte di operatori provenienti da altri Stati membri, del diritto alla libera prestazione dei servizi e di rendere ad essi più difficile l'esercizio del diritto di stabilirsi in Italia. Infatti, detto requisito avrebbe implicato un significativo condizionamento interno, da parte dello Stato, sulle decisioni degli enti, comportando un controllo eccessivo, contrastante con la libera prestazione di servizi, ma non solo, infatti, richiedere che soggetti estranei partecipassero all'attività decisionale di enti appartenenti ad altri Stati membri costituiva anche una restrizione alla libertà di stabilimento.

Solito discorso valeva per le norme che prevedevano l'obbligo della presenza, tra i fondatori o soci, di almeno un ente territoriale locale, era il caso dell'Emilia Romagna, infatti, la L.R. n. 43 del 1980, non subordinava l'attività di organizzazione di fiere all'intervento di autorità pubbliche o organismi locali, come sopra.

Nei due casi sopra detti, la Corte dichiarava la non facilità a ravvisare motivi di interesse generale a giustificazione, peraltro non forniti. Da ciò conseguiva la fondatezza della seconda censura relativamente a queste parti.

Da ultimo, la Commissione censurava le normative che prevedevano l'intervento organismi locali (composti da operatori già presenti nel territorio interessato o rappresentativi di questi ultimi) anche a mero titolo consultivo, ai fini del riconoscimento della qualifica e dell'autorizzazione al soggetto organizzatore, nonché nella concessione di contributi pubblici al medesimo.

Per la Corte, richiedere un'autorizzazione o un riconoscimento ufficiale, costituiva una restrizione alla libera prestazione di servizi e alla libertà di stabilimento, però tale pregiudizio poteva scaturire solo da norme che prevedessero l'intervento di organismi composti da operatori concorrenti.

In particolare, in quest'ultima ipotesi, la Corte rinviava alle conclusioni espresse dall'Avvocato generale Alber, il quale sosteneva che la violazione delle libertà fondamentali del Trattato non includeva il mero intervento ad una fiera dei rappresentanti delle categorie economiche, il quale poteva magari essere

considerato come un prezioso apporto di *know how*, ma la violazione si riferiva solo alla possibilità che tali organi potessero essere consultati prima della decisione da parte delle autorità italiane, esercitando un condizionamento dannoso sia sulla regolamentazione del settore che sui canali di informazione rilevanti ai fini concorrenziali.

Pertanto la Corte concludeva statuendo che la Repubblica italiana, avendo mantenuto in vigore una serie di norme era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 43 e 49 CE, e condannava la Repubblica italiana alle spese.

Come può notarsi da quanto detto, la sentenza ha giocato un ruolo fondamentale per la riforma legislativa in tema di fiere, infatti, ciò che essa condannava era proprio un sistema normativo risalente agli anni '30, che si articolava in un coacervo di vincoli, obblighi e provvedimenti adottati a più livelli e che si era rivelato in netto contrasto sia con i principi del Trattato, sia con le stesse esigenze economiche del settore fieristico.

La sentenza determinava la spinta decisiva verso la formazione della legge quadro del 2001.

6. La legge quadro del 2001: storia di un'abrogazione annunciata

In realtà, la legge quadro venne adottata, in parte, anche per tentare di scongiurare la prevedibile condanna della Corte, tuttavia, essendo intervenuta tardivamente⁴¹, non vi riuscì ed anzi la Corte mantenne tutti i capi d'accusa contro l'Italia, anche quelli che ormai venivano superati da quella stessa legge.

Vero è che la legge quadro, proprio per sua natura, non riuscì a definire compiutamente il nuovo assetto fieristico italiano e non fu nemmeno idonea a risolvere tutti i rilievi di incompatibilità legislativa censurati dalla Corte di Giustizia, ma le va riconosciuto comunque che rappresentò una grande svolta anche verso i principi di libera concorrenza e semplificazione amministrativa; tuttavia occorre ancora una serie di interventi normativi per fugare qualunque dubbio di contrasto tra detta legge e i principi comunitari.

Sebbene infatti, la novella fosse riuscita a superare evidenti punti di contrasto con il diritto comunitario, tuttavia restavano altre ipotesi di dubbia conformità al diritto europeo ancora mal

⁴¹ Fuori tempo massimo di due mesi, concessi dal parere motivato della Commissione.

disciplinate. Insomma, tutte le incertezze non furono superate⁴² dalla legge di riforma.

Considerato che la gran parte delle disposizioni censurate non facevano già più parte del nostro ordinamento, si riscontravano anche adeguamenti al diritto comunitario, come può notarsi dall'art. 1, il quale affermava che l'attività fieristica è libera, conformandosi all'idea di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza; dall'art. 4, che, affermando che l'esercizio delle attività di organizzazione di manifestazioni fieristiche veniva svolto da soggetti pubblici e privati appartenenti all'Unione europea, secondo criteri definiti, nel rispetto dei principi fissati dalla normativa comunitaria, dalla presente legge e dalle leggi regionali, confermava l'adeguamento alla sentenza europea, che non voleva riservare l'esercizio di quella attività solo ai soggetti pubblici, come avveniva nel passato.

L'art. 4, c. 3 ribadendo il principio della previa autorizzazione, dichiarava che il procedimento ad essa preordinato dovesse accertare in relazione a ciascuna tipologia e qualifica delle manifestazioni che, ad esempio, il soggetto richiedente esercitasse

⁴² Roberto Caranta, *Diritto comunitario e interno in materia di fiere*, in *Riv. diritto pubblico*,

l'attività fieristica da almeno un anno in analogo settore merceologico.

Non veniva, poi, più richiesto il requisito della sede in Italia, per poter organizzare manifestazioni fieristiche.

Per quanto concerneva gli enti fieristici, se ne auspicava una loro trasformazione in società per azioni, così venendo meno la regola della loro natura pubblica.

Infine, il calendario rivestiva un mero carattere notizionale.

Accanto alle norme della legge quadro, coerenti con l'impostazione della Corte di giustizia, se ne trovavano altre che non si erano adeguate, come può notarsi dal fatto che la legge riproponeva un meccanismo di autorizzazione preventiva, pur se snellito rispetto al passato, mediante il silenzio assenso delle autorità competenti entro sessanta giorni dalla domanda, requisito che tra l'altro si applicava indistintamente a tutti gli operatori stabiliti o meno in Italia, prescindendo, così, dagli obblighi da questi già soddisfatti in altri Stati.

Non risultava neppure del tutto chiaro il ruolo del Comitato tecnico consultivo e neanche la presenza nel suo seno di

rappresentanti di organizzazioni di categoria, alla luce delle censure suddette della Corte.

A queste prime perplessità sul contenuto della legge quadro, se ne accompagnano anche altre legate all'esigenza di un intervento ulteriore del legislatore, come si nota dagli artt. 13 e 8, i quali richiedevano rispettivamente che le regioni a statuto ordinario modificassero le disposizioni legislative e amministrative regionali sulle fiere, per conformarle ai principi e criteri direttivi stabiliti dalla stessa legge, entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore e che venisse adottato il regolamento attuativo da parte del Ministro delle Attività Produttive (all'epoca dell'industria).

Ebbene, né le regioni a statuto ordinario⁴³, le cui leggi furono censurate dalla Corte, né il Ministro delle Attività Produttive avevano provveduto.

Ma ancora più strana si configurava la situazione di quelle disposizioni, che pur essendo state oggetto di censura, da parte della Corte, pur tuttavia non erano investite dalla nuova legge quadro, in

⁴³ Liguria, Veneto, Emilia Romagna e Lombardia.

quanto adottate da regioni a statuto particolare, per cui non contemplate dall'art. 13⁴⁴.

A tutte queste perplessità, si aggiungevano alcune incognite legate al prossimo intervento della legge di riforma costituzionale, la quale avrebbe comportato l'attribuzione, in materia di fiere, delle competenze normative alle regioni.

Successivamente, in data 30 aprile 2003, la Commissione indirizzò al Ministero degli Affari Esteri una nota⁴⁵, con la quale richiamava l'attenzione del Governo italiano sulla sentenza della Corte di giustizia del 2002, ma sottolineava come pure la legge quadro, intervenuta nelle more del procedimento di condanna, sollevasse problemi di conformità con la stessa sentenza, con particolare riguardo alla questione dell'autorizzazione preventiva e alla composizione e ruolo del Comitato tecnico consultivo.

⁴⁴ Friuli Venezia Giulia e provincia autonoma di Trento.

⁴⁵ Lo statuto speciale del Trentino Alto Adige conferisce competenza esclusiva in materia fieristica alla provincia autonoma di Trento. La normativa dettata, risultava ad avviso della Commissione europea, non conforme alla sentenza della Corte di Giustizia del 15 gennaio 2002, comportando, l'adozione nei suoi confronti di un ulteriore parere motivato, in data 7 luglio 2004, ai sensi dell'art. 228 CE, nel quale si evidenziava che, in mancanza di riscontro dei rilievi di incompatibilità alla normativa comunitaria, rispetto alla L.Pr. Trento, n. 35 del 1978, potrà essere richiesta condanna verso la Repubblica italiana, con conseguente responsabilità della provincia. In particolare, a livello comunitario, si era evidenziata l'incompatibilità delle disposizioni concernenti l'autorizzazione ed il calendario fieristico, il quale era concepito ancora come uno strumento per escludere, a volte, la possibilità di organizzare manifestazioni fieristiche, non inserite in questo. Dovevano essere affermati i principi di libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento, per cui la normativa fu modificata, infatti, l'autorizzazione veniva sostituita dall'obbligo di comunicazione dei dati della manifestazione, ed al calendario si attribuiva un significato meramente conoscitivo.

Il Ministro degli Affari Esteri doveva rispondere entro due mesi ed infatti precisò che le normative impugnate dalla sentenza della Corte erano già state superate da successivi provvedimenti normativi regionali, mentre le leggi statali, inclusa la legge quadro erano da considerare decadute a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il Ministro portava a supporto della propria tesi le nuove leggi regionali della Liguria, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia.

Spettava ora alla Commissione verificare la loro conformità al dispositivo della sentenza e ai principi in essa contenuti.

Le normative regionali si dovevano, pertanto, ispirare ai principi fondamentali della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento, in coerenza a quanto previsto dalla sentenza del 2002. In tal senso la normativa varata dalla regione Lombardia, con L.R. n. 30 del 2002, e relativo regolamento d'attuazione n. 5 del 2003, appariva come il modello che meglio realizzava i due principi.

In conclusione, la legge quadro n. 7 del 2001 fu definitivamente sostituita dalle normative regionali italiane,

intervenute, di diritto, in forza della L. n. 3 del 2001, che hanno saputo ispirarsi ai fondamentali principi comunitari.

Da questo punto di vista, la legge n. 7 del 2001 non aveva più ragione di esistere: essa fu, dunque, definitivamente abrogata dalla legge 18 aprile 2005 n. 62, contenente “disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità Europee”, nota come legge Comunitaria del 2004⁴⁶.

⁴⁶ Art. 6, L. n. 62/2005, rubricato “abrogazione della legge 11 gennaio 2001, n. 7, sul settore fieristico”, il quale al primo comma dispone che “la legge quadro è abrogata in esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 15 gennaio 2002, in causa 439/99”.

CAPITOLO 2

PRINCIPI COSTITUZIONALI

IN MATERIA DI FIERE

1. La Costituzione del 1948

Alle origini, l'ordinamento italiano era di tipo accentrato, secondo il modello Napoleonico, il quale presentava due caratteristiche, quella dell'accentramento del potere presso le Autorità centrali a Parigi e quella dell'uniformità d'assetto per tutti i comuni.

Per l'Italia la stessa scelta fu conseguenza sia dell'estensione su tutto il territorio della nazione degli Ordinamenti Sardi, influenzati appunto dalla Francia, sia dell'esigenza avvertita dalla classe dirigente liberale di difendersi dalle resistenze culturali, sociali e politiche, attraverso un processo di unificazione controllato dal centro.

L'unità venne raggiunta proprio grazie all'alleanza tra Corona e borghesia liberale: essa si fondava sul riconoscimento dello statuto del Regno di Sardegna come costituzione del nuovo Stato.

I primi mutamenti si iniziarono ad avvertire nel nuovo secolo, quando, nelle grandi città del nord, muoveva i primi passi una classe dirigente rappresentativa di nuovi ceti, il ceto piccolo borghese e quello operaio, i quali, sostenuti da vari esponenti del

ceto imprenditoriale, richiedevano riscatto sociale e più servizi, al fine di migliorare le proprie condizioni di vita.

Nonostante ciò, nel 1934, queste idee "rivoluzionarie" vennero soffocate dall'entrata in vigore di una legge statale⁴⁷, che ripropose un accentramento di tipo statalista, in cui era concepibile un solo indirizzo politico unificante dettato dal Governo centrale, cui gli enti locali dovevano sottostare, dovendo essi curare sì i propri interessi, ma sempre all'interno di quell'indirizzo politico.

Fu proprio con la fine del regime fascista che il clima iniziò a mutare sul serio, infatti, il 2 giugno del 1946 i cittadini furono chiamati a votare, a un tempo per il referendum istituzionale, (in cui scelsero come nuova forma di governo la Repubblica) e per l'elezione della Costituente, la quale si insediò il 25 giugno ed elesse suo presidente Enrico De Nicola; quest'ultima affidò alla Commissione dei 75, presieduta da Meuccio Ruini, il compito di redigere un testo base, che rompesse con il passato fascista, il quale venne presentato all'Assemblea nel 1947 e discusso per oltre nove mesi, soprattutto sul tema dell'ordinamento regionale, che risultò essere il più problematico.

⁴⁷ Legge 5 luglio 1934 n. 1607.

Comunque, nonostante molte cautele e con espressa esclusione di ogni impostazione di tipo federalista, vennero istituite le regioni, le quali nono dovevano essere né meri enti amministrativi autonomi, né enti federali, ma piuttosto enti propri del modello di Stato regionale, intermedio tra lo Stato accentrato e quello federale.

La Costituzione ripartiva la Repubblica in “regioni, province e comuni”⁴⁸, provvedendo a disciplinare prima le regioni, definite come “enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella costituzione”⁴⁹, alle quali conferiva potestà legislativa concorrente in alcune materie, tra cui “fiere e mercati”, tramite l’art. 117 Cost., il quale recitava “ la regione emana, per una serie di materie tassativamente elencate, norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabilite dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non contrastino con l’interesse nazionale e con quello di altre regioni”.

In sostanza, la regione poteva emanare dette norme, ma nel rispetto del quadro tracciato dalle leggi cornice statali, cui spettava

⁴⁸ Art. 114 Cost.

⁴⁹ Art. 115 Cost.

il compito di stabilire i principi fondamentali delle materie, e nell'osservanza di ulteriori limiti, quali "l'interesse nazionale e di altre regioni"⁵⁰.

Per assicurarne l'osservanza era previsto lo strumento del "visto governativo preventivo" su ogni legge regionale, da parte del Commissario del governo, il quale aveva facoltà di rinvio al Consiglio regionale, qualora la legge fosse ritenuta in contrasto con gli interessi nazionali o di altre regioni. Il procedimento poteva continuare nel caso il Consiglio regionale riapprovasse, a maggioranza assoluta, la stessa legge già rinviata, infatti, il governo, a questo punto aveva diritto di promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi, innanzi alle Camere.⁵¹

L'art. 118 Cost. conferiva alle regioni l'esercizio di funzioni amministrative per tutte le materie in cui erano competenti a legiferare (*ex art. 117*), per cui anche in tema di fiere. Il fenomeno prese il nome di parallelismo delle funzioni.

⁵⁰ Progressivamente la giurisprudenza ne crea di nuovi, come il limite del diritto privato, della materia penale, degli obblighi internazionali.

⁵¹ Art. 127 Cost.

Ad ogni modo, di norma le regioni delegavano a province, comuni o ad altri enti locali detta potestà amministrativa, anche avvalendosi dei loro uffici.

Inoltre, ad ogni regione era riconosciuta una autonomia statutaria, grazie alla quale potevano determinare la propria organizzazione interna.

La situazione prevista dalla Costituzione per province e comuni era ben diversa da quella appena delineata: essi erano definiti come "enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della repubblica, che ne determinano le funzioni"⁵².

Con questa espressione la costituente intendeva porre sullo stesso piano tutti gli enti locali, confermando anche una scelta cruciale, ossia quella per cui il loro ordinamento sarebbe stato disciplinato dalla legge statale.

Si dovrà attendere gli anni '90 per l'approvazione di un nuovo ordinamento degli enti locali, sebbene la nona disposizione transitoria e finale ne avesse previsto la riforma nel termine di tre anni.

⁵² Art. 128 Cost.

regioni a statuto ordinario (tramite l'art. 117), altre volte però era prevista solo implicitamente: era il caso di alcune regioni a statuto speciale. Infatti, ad esempio, nello statuto della regione Sicilia si attribuiva "competenza esclusiva in materia di industria e commercio"⁵⁵, mentre la Valle D'Aosta, il Friuli e il Trentino Alto Adige indicavano in modo esplicito la materia "fiere e mercati".

Vi è da precisare che anche negli statuti speciali la materia "fiere e mercati" era considerata come a sé stante, ma da quella via, venivano attribuite a dette regioni competenze legislative anche in tema di "commercio", al contrario di quanto avveniva per le regioni ordinarie, ove le funzioni inerenti il commercio non annoverate nel catalogo dell'art. 117 Cost., non potevano essere attribuite alle regioni.

La Commissione Giannini, per il completamento dell'ordinamento regionale, aveva proposto una rilettura della materia delle fiere in modo da ricompredervi tutto il settore del commercio: questa idea venne disattesa, infatti il testo definitivo del D.P.R. n. 616/77 escludeva dai poteri regionali quella materia e

⁵⁵ Art. 14 lett. d, e, L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 2.

semmai conferiva la possibilità alle regioni di ricevere circoscritte deleghe di funzioni per i diversi tipi di attività commerciale.

Ciò che apparteneva ad entrambe le tipologie regionali in tema di fiere concerneva i limiti territoriali ed il loro oggetto: infatti esse potevano esercitare i propri poteri solo sulle manifestazioni fieristiche, che si svolgessero nella regione, e le loro potestà legislative venivano esercitate sia sulle fiere previste dalla L. 2933/1866, che per quelle del R.D.L. n. 454/34.

Questi rilievi discendevano dal fatto che il legislatore avesse utilizzato la stessa espressione "fiere e mercati" già propria della L. 2933, oltre che dal fatto che i lavori dell'assemblea Costituente e le norme di attuazione degli statuti speciali indicavano chiaramente il trasferimento delle fattispecie disciplinate dal R.D.L.

Oltre ai suindicati limiti, la competenza legislativa regionale sulle fiere, ne incontrava un altro, di tipo qualitativo, il quale comportava che detta competenza potesse esplicarsi solamente nei confronti delle manifestazioni a carattere regionale, con la conseguenza che laddove si trattasse di fiera internazionale, la quale però si svolgesse nel territorio della regione, la stessa regione si doveva limitare all'emanazione di pareri su quei provvedimenti che

restavano di competenza del Ministro dell'industria, commercio ed artigianato⁵⁶.

Questo era un principio da ritenere applicabile nei confronti di tutte le regioni, nonostante fosse esplicitato solo in alcune⁵⁷, poiché lo si desumeva dalla natura stessa delle sfere di interesse rispettivamente dell'ordinamento statale e di quello regionale.

2.1. Tarda attuazione delle regioni a statuto ordinario

Immediatamente dopo l'adozione della Costituzione, furono approvati, sempre dall'Assemblea Costituente, gli Statuti delle regioni ad autonomia particolare (Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige, Valle D'Aosta), tranne quello del Friuli Venezia Giulia, in quanto si attese la risoluzione del problema riguardante la definizione del confine orientale, per ciò esso fu emanato solo nel 1963.

Un lungo ritardo si ebbe nei confronti dell'attuazione delle regioni ad autonomia ordinaria, benché fossero state previste dalla carta Costituzionale, infatti il Parlamento, eletto nel 1948, dimostrò di non volervi procedere in tempi brevi, dapprima non rispettando il

⁵⁶ Enrico Gambelli, *Fiere ed enti fieristici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1968, pp.441- 442.

⁵⁷ Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia.

termine di un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, previsto per procedere all'elezione dei Consigli regionali, e poi creando un sistema per cui non potevano essere eletti i Consigli regionali finché non fossero state approvate una serie di leggi, appunto pregiudiziali.

Al tempo stesso, anche la legislazione di attuazione delle disposizioni costituzionali risultava ispirata ad un indirizzo molto restrittivo, esemplare, per le regioni ad autonomia ordinaria, fu la L. n. 62/53, la quale disciplinava analiticamente i loro statuti, nonché subordinava alla previa adozione di apposite leggi cornice, da parte del Parlamento, il futuro esercizio del potere legislativo regionale.

La medesima situazione era vissuta dagli enti locali, nei confronti dei quali si verificarono forti ritardi per la loro attuazione e contraddizioni tra ciò che era scritto in Costituzione e la situazione reale, infatti, dovrà attendersi la L. n. 142/90 affinché vengano abrogati i vecchi testi normativi di periodo liberale e fascista, per essi ancora vigenti, e perché possa adottarsi una nuova regolamentazione.

La situazione di stallo, in cui versavano le regioni ordinarie, si sbloccò solamente nel 1970 a seguito della decisione di svolgere

le elezioni dei Consigli regionali: anzitutto si provvide ad inserire nella L. n. 281/70 una norma, che sostituiva "la previa adozione di leggi cornice" con un'altra, che invece ammetteva l'esercizio della potestà legislativa ripartita, da parte delle regioni, solo "avendo rispetto dei principi legislativi deducibili dalle leggi vigenti".

Inoltre, con L. 1084/70 si abrogarono tutte le leggi che miravano a condizionare le scelte statutarie delle regioni.

Dunque è negli anni '70 che si mise in moto il sistema degli enti regionali, il quale incontrò subito due momenti significativi, ossia l'approvazione parlamentare degli statuti delle regioni ordinarie, adottati dai Consigli regionali, e la delega legislativa che venne conferita al governo per l'adozione degli atti necessari al trasferimento di funzioni amministrative, dei relativi apparati e mezzi finanziari.

2.1.1. Particolare situazione delle regioni a statuto speciale

Del tutto differente la situazione delle regioni a statuto speciale, le quali furono previste nel 1948 e subito attuate.

Anzitutto l'art. 116 Cost. riservava ad apposite "leggi costituzionali l'adozione dei loro statuti, i quali garantissero forme e

condizioni particolari di autonomia alla Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle D'Aosta e Friuli Venezia Giulia”.

Questa singolare disposizione trovava ragione nella volontà di differenziare queste regioni dalle altre, proprio al fine di rispecchiare i caratteri peculiari di ognuna, quali i problemi sociali ed economici in Sardegna e Sicilia e problemi di governo locale nelle altre.

Dalla norma conseguiva che l'autonomia di queste regioni era definita da un'apposita legge costituzionale, appunto lo statuto speciale, rispetto al quale la regione esercitava solo un potere di iniziativa legislativa a livello statale; esso, essendo dotato di specialità, prevaleva sulle disposizioni della costituzione, salvo il caso in cui si trovasse in contrasto con i principi fondamentali, ed era efficace solo per la regione a cui si riferiva, senza alcuna possibilità di estensione analogica.

Gli statuti speciali risultarono però più svantaggiosi di quelli ordinari sotto diversi profili, infatti, essi contenevano una disciplina più analitica di quella prevista dall'art. 117 ss. Cost., giungendo a disciplinare sempre più istituti, provocando una riduzione della loro

autonomia statutaria a vantaggio di rigide definizioni da parte degli statuti speciali.

Se da un lato, questo fatto risultò vantaggioso, in quanto contribuì all'entrata in funzione di queste regioni più velocemente, dall'altro, irrigidì la disciplina del loro assetto istituzionale, sottraendo potere normativo ai Consigli regionali (successivamente per porre fine a questa situazione si adottò un *escamotage*, nel senso di prevedere casi in cui determinate disposizioni di rango costituzionale potessero essere modificate da leggi ordinarie).

Una differenza, che si nota, tra regioni ad autonomia ordinaria e regioni ad autonomia speciale concerneva, sia la maggior estensione dell'elenco delle materie di competenza legislativa e amministrativa delle regioni a statuto speciale, rispetto alle altre, infatti, alle materie previste dall'art. 117 se ne aggiungevano delle altre, sia i maggiori poteri che avevano in determinate materie, come anche nelle "fiere e mercati", in cui disponevano pure di una potestà normativa primaria.

Comunque, i loro vantaggi non erano esclusivamente questi, a titolo d'esempio potrebbe annoverarsi, dal punto di vista

finanziario, l'istituzione di tributi loro propri o di canali di finanziamento speciali.

Disposizioni tipiche e singolari di alcune regioni erano quelle ispirate al rispetto della tutela di minoranze linguistiche.

La Valle D'Aosta affermava la piena parificazione della lingua francese a quella italiana nella scuola e pubblica amministrazione, il Trentino Alto Adige si spingeva ancora più oltre, infatti, la lingua era concepita come un fattore caratterizzante la stessa organizzazione, così prevedendo che il potere legislativo, amministrativo e finanziario era suddiviso tra la regione e le due province autonome, e che il consiglio regionale era costituito dalla sommatoria dei due consigli provinciali.

In particolare, in Trentino Alto Adige, il legislatore costituzionale aveva attribuito la competenza legislativa in materia di attività fieristiche ai Consigli provinciali di Trento e Bolzano, anziché al Consiglio regionale. Questo fatto ha dato luogo ad un particolare assetto normativo in materia, caratterizzato dalla coesistenza di tre livelli di competenze nella regione: gli organi delle province di Trento e Bolzano erano competenti per le manifestazioni fieristiche, che si svolgevano nelle province e non

avessero una sfera di influenza ultra territoriale, gli organi statali erano competenti per le manifestazioni a carattere regionale, interregionale e nazionale, ed infine agli organi regionali residuava la possibilità di intervenire in materia tramite i pareri che gli organi statali dovevano loro chiedere.

3. Interventi normativi a costituzione invariata

Con l'entrata in vigore della Costituzione italiana, la materia "fiere e mercati" venne ricondotta nell'ambito della disciplina dell'attività legislativa concorrente delle regioni da parte degli artt. 117 e 118 Cost.: il problema, come già esposto, fu il ritardo nell'attuazione dell'ordinamento regionale, per il quale si dovette attendere il 1970.

Conseguentemente, una volta istituite le regioni, si tentò di rendere effettivo anche il relativo trasferimento delle funzioni amministrative nei confronti delle regioni a statuto ordinario, fino a quel momento esercitate a livello centrale dallo Stato.

Questa prima fase era caratterizzata da numerosi decreti delegati, precisamente undici, del 14 e 15 gennaio 1972, i quali vennero emanati in attuazione della delega legislativa prevista dall'art. 17 della L. 16 maggio 1970 n. 281.

In particolare, il trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di fiere, derivò dal D.P.R. n. 7/72⁵⁸.

I decreti delegati, però, non furono rispettosi della legge di delega, in quanto non operarono "trasferimenti per settori organici", come invece gli era stato richiesto.

Il D.P.R. n. 7 del '72 si caratterizzava, soprattutto in riferimento alle fiere, per un'impostazione restrittiva e per aver posto in risalto la situazione di doppio binario, che si era creata nella classificazione dei soggetti preposti alla organizzazione delle manifestazioni fieristiche: restava ferma, infatti, la competenza statale per il riconoscimento della qualifica degli enti costituiti per l'organizzazione di "fiere a carattere nazionale ed internazionale" (art. 2), mentre si trasferivano le funzioni amministrative concernenti "fiere locali, interprovinciali, nazionali e quelle internazionali non organizzate da enti riconosciuti, ai sensi del R.D.L. 454/34.

La conseguenza fu che la regione risultava competente, in via normativa e amministrativa, per lo svolgimento di tutte le fiere,

⁵⁸ D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7, all'art. 14.

salvo quelle internazionali organizzate da enti già riconosciuti a livello centrale.

Ad ogni modo, lo Stato riuscì a ritagliarsi uno spazio maggiore in detta materia, grazie alla clausola di riserva statale, con cui Esso rimaneva competente sugli enti fieristici internazionali di Milano, Verona e Bari.

Alcune regioni ⁵⁹ impugnarono detta legislazione di trasferimento delle funzioni amministrative presso la Corte costituzionale, in quanto ritenevano che violasse l'art. 117 Cost., il quale disponeva che alle regioni fossero trasferite tutte le funzioni amministrative in tema di fiere, e pertanto la ritenevano illegittima poiché non gli veniva riconosciuta competenza in riferimento alle manifestazioni fieristiche nazionali ed internazionali.

Con sentenza n. 138 del 24 luglio 1972, la Consulta disattese tutte le censure sollevate dalle regioni, e anzi, confermò la legittimità del D.P.R.: la Corte seguì un percorso argomentativo, basato sull'assunto per cui il criterio di individuazione delle materie di competenza esclusivamente regionale era definito dalla localizzazione territoriale, proponendo una concezione restrittiva,

⁵⁹ Emilia Romagna, Liguria, Puglia.

tramite , per citarne alcuni, il D.P.R. 31 luglio 1978 n. 1017 per il Trentino Alto Adige, il D.P.R. 22 febbraio 1982 n. 182 per la Valle d'Aosta, i quali riproducendo sostanzialmente le disposizioni del D.LGS. n. 616/77 superavano il criterio sottostante alle precedenti norme attuative, ancorato al limite degli interessi nazionali.

4. La conseguente legislazione regionale in materia

Al D.LGS. n. 616/77 va riconosciuto il merito di aver delineato l'ambito e la portata delle funzioni amministrative per le fiere, trasferite alle regioni: ciò aveva comportato l'avvio di una capillare legislazione in materia, la quale contribuì a rendere più caotico e incerto il relativo quadro normativo.

O prima o dopo tutte le regioni si misero al lavoro, per cui si possono ricordare alcune leggi in materia fieristica come la L.R. n. 75/80 per l'Abruzzo, piuttosto che la L.R. n. 40/78 della Liguria, piuttosto che la L.R. n. 70/74 per la Toscana.

Le leggi di ogni regione contenevano una disciplina organica del settore fiere, mostre ed esposizioni, e si apprestavano a colmare una lacuna, fornendone le relative definizioni.

In linea generale le varie regioni definivano le "manifestazioni fieristiche" (fiere, mostre ed esposizioni) come finalizzate alla

presentazione di prodotti o servizi (attività promozionale, in luogo di quella di vendita), con un carattere temporaneo (variabile a seconda della regione) e con la possibilità di svolgimento sia periodico che occasionale.

A titolo d'esempio la regione Liguria definiva, nella sua normativa, le manifestazioni fieristiche come "manifestazioni promozionali, senza limitazione merceologica, aperte al pubblico, in cui è consentita la vendita dei prodotti esposti, di norma con consegna differita, ma anche immediata".

Altre regioni, ad esempio l'Abruzzo, limitavano, invece, la possibilità di vendita ai soli "prodotti artigianali deperibili".

Dalle varie regioni veniva fornita la definizione di "mostre" come rassegne limitate ad uno o più settori merceologici omogenei, qualificate "mostre-mercato", se aperte al pubblico, e "specializzate", se aperte solo agli operatori merceologici del settore interessato. In alcune regioni, ad esempio Abruzzo, potevano esservi nella normativa delle differenze terminologiche, magari denominando "mostre-mercato" come "fiere campionarie specializzate" ma mai distinzioni sostanziali.

Di sicuro tutte le leggi regionali erano concordi nell'escludere la consegna immediata dei prodotti, in caso di vendita.

Infine nel caso delle "esposizioni", esse venivano definite da parte delle normative regionali come "manifestazioni non ricorrenti, aperte al pubblico con esclusione di ogni immediata finalità commerciale, con scopi di promozione tecnica, sociale e scientifica".

Altro profilo trattato dalle normative degli ordinamenti regionali atteneva alla diversa portata territoriale delle manifestazioni fieristiche, in particolare, le funzioni pubbliche di autorizzazione e controllo spettavano alla regione (a differenza di quanto previsto nel R.D.L. del 1934), la quale poteva delegarle agli enti territoriali per le manifestazioni di portata minore.

Le qualificazioni territoriali individuate dai legislatori regionali venivano attribuite con l'atto di autorizzazione allo svolgimento della manifestazione, ma i criteri da seguire non erano univoci: nella L.R. Emilia Romagna il riconoscimento della qualifica era attribuito in funzione del mercato di influenza delle imprese espositrici, nella L. Liguria in relazione alla prevalente provenienza territoriale degli espositori, etc.

E' da rilevare che il D.P.R. n. 616/77 all'art. 53 dichiarava: "ferme le qualifiche già riconosciute alla data di entrata in vigore del decreto, la natura internazionale di altre fiere è dichiarata con provvedimento dello Stato". Ciò andava inteso nel senso che per tali manifestazioni restava ferma la competenza regionale ai fini dell'autorizzazione allo svolgimento, la quale avrà seguito la qualificazione data dal competente ministero dell'industria.

Altri aspetti focali disciplinati dalle neonate leggi regionali, ovviamente in concorrenza con lo Stato riguardavano "l'autorizzazione allo svolgimento delle manifestazioni fieristiche" ed il "calendario": per il primo aspetto si prevedeva la necessità dell'autorizzazione, e la relativa limitazione di durata ad un anno. Essa era rilasciata dalla Giunta regionale o dagli enti locali delegati, nel caso di manifestazioni minori, la relativa domanda andava inoltrata dai soggetti organizzatori entro maggio-giugno dell'anno precedente allo svolgimento e doveva contenere una serie di indicazioni come i settori merceologici coinvolti, il periodo e luogo di svolgimento etc. L'amministrazione, ai fini del rilascio, doveva valutare le finalità di promozione e sviluppo economico, l'esclusione di fini di lucro etc.

Le funzioni relative alla formazione e tenuta del calendario delle fiere erano state trattenute dallo Stato, sentite le regioni⁶⁴: esisteva, dunque, il calendario nazionale, al quale si affiancavano i calendari regionali e quelli provinciali.

Ogni calendario doveva contenere l'elencazione delle manifestazioni, specificando il luogo di svolgimento, la denominazione ufficiale, la qualifica, il provvedimento autorizzatorio.

Da ultimo si nota come le leggi regionali disciplinassero "i soggetti organizzatori": di norma l'organizzazione delle manifestazioni fieristiche era effettuata da enti pubblici, i quali conseguivano la personalità giuridica di diritto pubblico mediante atto di riconoscimento, il quale, ora, ricadeva nella competenza regionale.

Come nel testo previgente, rimanevano di competenza statale le funzioni amministrative concernenti gli Enti fiera internazionali di Milano, Verona e Bari, anche se la regione non ne restava del tutto estranea, dovendo rilasciare l'autorizzazione allo svolgimento delle manifestazioni promosse da detti enti.

⁶⁴ Art. 53, D.P.R. 616/77.

Inoltre ogni ente fieristico possedeva un proprio statuto, predisposto dall'organo amministrativo e deliberato da quello assembleare, il quale era approvato dalla regione, se conforme ai principi fissati dal legislatore regionale, in funzione di controllo.

Come si evince dalle varie leggi regionali, a detti enti era riconosciuta natura di enti pubblici economici, pur non perseguendo fini di lucro.

Non tutte le regioni affidavano esclusivamente ad essi il compito di organizzare le manifestazioni, come può ricavarsi ad esempio dalla L. Lombardia, che conferiva la medesima funzione di soggetti organizzatori agli enti territoriali.

Comunque, a prescindere dall'identità del soggetto organizzatore, non doveva sussistere un intento esclusivamente lucrativo.

A questo punto pare lecita un'obiezione secondo cui il legislatore regionale, nella descritta materia, si è spinto fino a travalicare i limiti insiti nella definizione di potestà legislativa concorrente, agendo anzi in una logica di intenzionale inerzia, prima di tutto dello Stato⁶⁵.

⁶⁵ Fausto Cartoni e Michele Di Donna, *Le fiere*, cit. , p. 29.

Le regioni avevano apprestato al settore fieristico una disciplina, che si attagliava perfettamente alle proprie esperienze interne, scegliendo ognuna un autonomo percorso di tutela dei propri interessi, per cui non poteva che derivarne un quadro per vari aspetti omogeneo ma per altri eterogeneo e caotico; ciò che mancava e che urgeva era una legge quadro, la quale fungesse da base di riferimento per tutte le regioni, per la quale dovrà attendersi il 2000.

5. II D.LGS. 112/98

La legge di delega n. 59 del 1997⁶⁶ stabiliva che tutte le funzioni amministrative fossero conferite alle regioni e agli enti locali, eccezion fatta di quelle espressamente riservate allo Stato.

Ciò che si voleva ottenere in pratica era che il legislatore delegato utilizzasse una tecnica dissimile dalle precedenti, la quale consistesse nell'identificazione, mediante un elenco tassativo, non più delle funzioni, oggetto del trasferimento, ma viceversa di quelle che restavano conservate in capo allo Stato: la descritta tecnica comportava l'attribuzione a regioni ed enti locali di molte più materie rispetto a quelle indicate nell'art. 117 Cost.

⁶⁶ L. 15 marzo 1997, n. 59.

E' anche vero, però, che entro quegli ambiti statali, la regione non subiva una preclusione assoluta, infatti, le manifestazioni fieristiche, la cui natura internazionale non fosse riconosciuta con atto ministeriale, o quelle che, pur riconosciute, fossero state revocate, ben potranno svolgersi sottoforma di manifestazioni nazionali, regionali e locali, previa autorizzazione regionale.⁷³

Da ultimo, l'art. 41, rubricato "conferimento di funzioni alle regioni e enti locali", trasferiva tutte le funzioni amministrative, concernenti le fiere e mercati, alle regioni e comuni, salvo quelle conservate dallo Stato (art. 40); in particolare detto articolo non aveva solamente inteso assegnare le funzioni amministrative a più livelli di governo (statale, regionale e locale), ma anche garantire il loro effettivo esercizio, sia dal punto di vista organizzativo, attribuendo alle regioni la funzione di coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni, sia dal punto di vista finanziario, trasferendo alle regioni le funzioni inerenti la concessione di ausili finanziari⁷⁴.

Inoltre la disposizione era in parte, innovativa, laddove

⁷³ Pio G. Rinaldi, *Commenario a D.L.G.S. n. 112/98*, in *Le regioni*, 1998, p. 623.

⁷⁴ Pio G. Rinaldi, *Commenario al D.L.G.S. n. 112/98*, cit. , p. 627.

privati che intendono organizzare una manifestazione fieristica devono rispettare un determinato *iter* procedurale, infatti, essi hanno l'obbligo di inviare al dirigente della struttura organizzativa regionale competente, se trattasi di manifestazione di rilevanza internazionale, o al comune competente per territorio, negli altri casi, una comunicazione, contenente la denominazione, la qualifica posseduta, il luogo di effettuazione, le categorie e i settori merceologici, le date di inizio e chiusura della manifestazione, spettando a quelle autorità il rilascio della relativa autorizzazione.

I termini e le modalità di presentazione della comunicazione sono determinati con il regolamento d'attuazione. Nel caso la comunicazione venga fatta al comune, esso deve trasmettere alla regione i dati, al fine della redazione del calendario.

E' molto importante, poi, che la comunicazione contenga una dichiarazione sostitutiva, la quale attesti la sussistenza di vari requisiti, come lo svolgimento dell'attività fieristica da almeno un anno nello stesso settore merceologico, per le manifestazioni fieristiche nazionali e due anni per le internazionali, lo svolgimento della manifestazione fieristica in un quartiere fieristico, o in altra sede idonea sotto il profilo della sicurezza e agibilità degli impianti.

delle strutture e infrastrutture, la garanzia di pari opportunità d'accesso a tutti gli operatori interessati e qualificati per l'attività, la garanzia che i singoli espositori applichino condizioni contrattuali che rispondano a criteri di trasparenza, i quali non contengano clausole discriminatorie e che prevedano tariffe equivalenti a parità di prestazioni.

Inoltre, la durata delle manifestazioni in questione non può eccedere i quindici giorni, salvo deroghe consentite per particolari condizioni produttive e commerciali.

La manifestazione può essere effettuata, decorsi sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione. Non si tratta di un silenzio assenso, quanto piuttosto di una impropria o speciale denuncia di inizio attività, simile al commercio al dettaglio.

Come già accennato, si rimanda al regolamento d'attuazione per quanto concerne i termini e i modi di presentazione della comunicazione: in particolare il regolamento deve tener conto, per gli operatori provenienti da altri Stati membri, delle norme a cui sono già sottoposti nello Stato d'appartenenza, mentre per gli organizzatori non appartenenti all'Unione europea, può subordinare

la loro attività all'esistenza di condizioni di reciprocità e al rispetto delle norme internazionali.

Successivamente, le leggi si dedicano al tema del "calendario fieristico" per cui ogni trentà novembre è pubblicato, nel bollettino ufficiale della regione, il calendario regionale delle fiere, nel quale sono indicate sia quelle di rilevanza internazionale, sia nazionale, sia locale. Detto calendario, redatto in base alle modalità stabilite con regolamento, riporta per ogni manifestazione la denominazione ufficiale, la tipologia e la qualifica, il luogo e periodo di svolgimento, i settori merceologici interessati e gli estremi della comunicazione.

Su questo aspetto, la legge lombarda è più dettagliata, infatti, prevede che, entro il 31 gennaio di ogni anno, gli organizzatori di fiere comunichino alla regione la richiesta di inserimento nel calendario regionale e la richiesta per il riconoscimento della qualifica di internazionale, nazionale o regionale e comunichino ai comuni la richiesta per la qualifica locale.

Se la comunicazione proviene dopo il 31 gennaio, la manifestazione decade dal diritto di inserimento nel calendario regionale.

adibiti a fini ed usi fieristici, e anche dei servizi essenziali ad esso relativi, deve assicurare su base annuale il reinvestimento di parte degli utili in iniziative di sviluppo delle strutture e attività fieristiche.

Per consentire la verifica di detti requisiti, gli enti inviano, entro settembre di ogni anno, al comune competente per territorio una dichiarazione attestante il loro rispetto.

Presso la struttura organizzativa regionale competente, è istituito l'elenco regionale degli enti fieristici, al fine di monitorare l'evoluzione del settore, delle tipologie concorrenziali e della distribuzione delle fiere sul territorio. Nell'elenco sono iscritti d'ufficio gli enti fieristici esistenti, i quali, se non posseggono i requisiti richiesti, redigono un progetto di trasformazione, secondo le modalità stabilite dal regolamento d'attuazione. Detto progetto deve poi essere approvato dalla regione.

La legge regionale Lombarda⁹¹, invece, si limita a dire che spetta alla Giunta regionale gestire l'elenco degli enti e che sia l'elenco, che i progetti di trasformazione, anche in società di capitali, sono disciplinati dal regolamento d'attuazione.

⁹¹ L.R. n. 30 del 10 dicembre 2002, art. 9.

Lo stesso afferma la legge del Veneto⁹², la quale, però, a differenza delle altre due, dispone anche, che il progetto di trasformazione deve essere corredato di una serie di atti, come i bilanci dell'ultimo triennio, stato patrimoniale dell'ente, prospettive di investimenti e sviluppo etc.

Tutte le normative dedicano uno spazio anche al tema del "coordinamento interregionale", utile ad un miglior esercizio delle funzioni in materia, infatti, la regione in questo modo, partecipa a forme di coordinamento per la definizione di criteri omogenei, in particolare concernenti l'attribuzione della qualifica di fiera internazionale e nazionale, anche per i quartieri fieristici, nonché sui modi di redazione e pubblicazione del calendario.

Come già detto, la normativa dettata dal Veneto è più stringata delle altre, infatti, a differenza di quanto accade nella legge regionale Lombarda⁹³ e Marchigiana⁹⁴ non prevede neppure una "commissione regionale consultiva per il settore fieristico". In particolare, secondo la normativa vigente in queste ultime regioni, è istituita una commissione presso la Giunta regionale, formata da

⁹² L.R. n. 11 del 23 maggio 2002, art. 10.

⁹³ L.R. n. 30 del 10 dicembre 2002, art. 10.

⁹⁴ L.R. n. 24 del 24 novembre 2004, art. 13.

vari rappresentanti delle direzioni interessate per materia, delle autonomie locali, degli enti fieristici, da esperti in materia etc. La sua funzione è quella di dare pareri consultivi, ad esempio in merito al corretto svolgimento delle manifestazioni e alla stesura del regolamento.

In genere, ad esclusione del Veneto, le regole regionali concernono anche l'aspetto dello "sviluppo e promozione del sistema fieristico regionale"⁹⁵. Esso prevede che la Giunta regionale, in coerenza con gli indirizzi della programmazione regionale, adotti annualmente il programma delle attività promozionali per l'anno successivo, individuando le iniziative da svolgere nel territorio della regione. La Giunta, in base alle disponibilità di bilancio, detta i criteri ed i modi per la concessione di contributi agli organizzatori di manifestazioni fieristiche, iscritte nel calendario, al fine di sostenere progetti di promozione fieristica, rilevanti per l'economia della regione, concorre ad incentivare lo sviluppo di strumenti di tutela del consumatore, incentiva lo sviluppo di nuove modalità espositive, in grado di utilizzare moderne tecnologie informatiche e telematiche, promuove

⁹⁵ L.R. n. 24 del 24 novembre 2004, art. 15 e L.R. n. 30 del 10 dicembre 2002, art. 11.

l'intervento nella regione di delegazioni di operatori economici stranieri, stipula convenzioni per l'organizzazione di fiere all'estero.

Chi ne intenda beneficiare deve presentare alla Giunta regionale una richiesta, corredata da una relazione illustrativa sui modi di svolgimento e gli obiettivi della fiera.

Tutte le leggi regionali esaminate approntano un "sistema sanzionatorio", disponendo che, salvo il fatto costituisca reato, in caso di organizzazione o svolgimento di manifestazioni senza comunicazione o che si svolgono con modalità diverse da quelle comunicate, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da cinque a cinquanta euro per metro quadro di superficie netta, nonché la revoca della qualifica e l'esclusione dal calendario regionale e dal riconoscimento di qualifica da due a cinque anni.

Nel caso di abuso della qualifica di manifestazione nazionale o internazionale si dispone invece l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria dal dieci al trenta per cento del fatturato della manifestazione, oltre all'esclusione dal calendario regionale e dal riconoscimento della qualifica per due anni.

Infine, per violazione di obblighi sulla correttezza e veridicità dell'informazione e della pubblicità verso gli utenti, nonché di norme del regolamento della singola manifestazione, si applicano rispettivamente la sanzione amministrativa pecuniaria tra l'uno e il dieci per cento del fatturato e sanzione amministrativa pecuniaria da dieci a cento euro per metro quadro di superficie netta.

La vigilanza e il potere di irrogazione delle sanzioni spetta al comune.

Da ultimo, vi sono norme dedicate ai regimi transitori e alle abrogazioni, che variano da caso a caso.

Quello che può ricavarsi dalla lettera di queste normative è che tutte le regioni, più o meno, hanno adottato lo stesso approccio nei confronti delle fiere, benché esse siano molto simili alla precedente legge quadro del 2001.

2. Il regime vigente in Toscana

La legge regionale della Toscana, ossia L.R. 31 gennaio 2005, n. 18, si presenta piuttosto diversa da quelle sopra esaminate, sia per quanto attiene alla sua strutturazione, infatti, si snoda in capi e in articoli, sia per quanto concerne la disciplina di alcuni aspetti, che le altre leggi tralasciano.

Entrando nel merito della legge, può notarsi che, su molti argomenti, sono dettate disposizioni analoghe a quelle delle altre leggi già esaminate, in particolare, in riferimento alle “finalità”⁹⁶, alle “definizioni”⁹⁷ (anche se qui si danno solamente quelle di manifestazione fieristica, quartiere fieristico, ente fieristico e superficie netta), all’“ambito di applicazione”⁹⁸, alla “vigilanza e sanzioni”⁹⁹, al “regolamento d’attuazione”¹⁰⁰, con cui la regione stabilisce i requisiti per la qualificazione delle manifestazioni fieristiche e i sistemi di rilevazione e certificazione dei relativi dati, i requisiti di quartieri e spazi fieristici, le procedure per la formazione e pubblicazione dei calendari fieristici, i settori di

⁹⁶ L.R. n. 18 del 31 gennaio 2005, all’art. 1 si afferma che la presente legge disciplina l’esercizio dell’attività fieristica ai fini della promozione delle attività economiche, della valorizzazione dei sistemi produttivi e dello sviluppo delle relazioni commerciali.

⁹⁷ L.R. n. 18 del 31 gennaio 2005, art. 2, secondo cui per manifestazioni fieristiche si intende le attività commerciali limitate nel tempo e volte alla promozione, presentazione ed eventuale commercializzazione di beni e servizi che si svolgono in spazi fieristici; per quartiere fieristico, l’area edificata e attrezzata per ospitare manifestazioni fieristiche; l’ente fieristico è definito come il soggetto che ha la disponibilità, a qualunque titolo, del quartiere fieristico; la superficie netta è la superficie in metri quadrati effettivamente occupati dagli espositori ed infine il disciplinare della manifestazione rappresenta il regolamento della manifestazione fieristica.

⁹⁸ L.R. n. 18 del 31 gennaio 2005, all’art. 3 esclude dal suo ambito di applicazione le esposizioni universali, le esposizioni permanenti di beni e servizi, le esposizioni di beni e servizi, realizzate presso i locali di produzione, organizzate a scopo promozionale e rivolte alla clientela, le esposizioni a scopo promozionale e di vendita, realizzate in convegni o manifestazioni culturali.

⁹⁹ L.R. n. 18 del 31 gennaio del 2005, il cui art. 13 afferma che in caso di organizzazione di manifestazioni fieristiche senza denuncia di inizio attività, si applica la sanzione amministrativa da 5 a 50 euro per metro quadro di superficie netta. Stessa sanzione si applica in caso di abuso della qualifica internazionale, nazionale e regionale della manifestazione. Le sanzioni sono raddoppiate in caso di reiterazione.

¹⁰⁰ L.R. n. 18 del 31 dicembre 2005, art. 16.

specializzazione merceologica, ed infine alle “abrogazioni”¹⁰¹, che ovviamente in questo caso riguarderanno la precedente disciplina fieristica Toscana.

Gli aspetti di novità, si ritrovano nel capo secondo, dedicato all’“organizzazione di manifestazioni fieristiche”, il cui art. 5 dispone “i requisiti di onorabilità”, che devono possedere gli organizzatori delle manifestazioni fieristiche, infatti non possono svolgere l’attività fieristica coloro che sono stati dichiarati falliti, delinquenti abituali, professionali o per tendenza, salvo abbiano ottenuto la riabilitazione, coloro che hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, una condanna non inferiore a tre anni per delitto non colposo, coloro che hanno ottenuto una condanna a pena detentiva con sentenza passata in giudicato per truffa, furto, estorsione, ricettazione, riciclaggio, rapina, etc., coloro che sono sottoposti a misure di prevenzione, perché persone pericolose per la sicurezza e pubblica moralità, o coloro a cui sono state applicate misure contro la mafia. Il divieto permane per la durata di tre anni.

L’art. 6, rubricato “denuncia di inizio attività” prevede che per

¹⁰¹ L.R. n 18 del 31 dicembre 2005, art. 17: sono abrogate la L.R. n. 70 del 1974, la L.R. n. 18 del 1987, la L.R. n. 45 del 1987 e la L.R. n. 16 del 1997.

lo svolgimento della manifestazione fieristica è necessaria detta denuncia, da presentare almeno trenta giorni prima, da parte dell'organizzatore, al comune in cui si svolge la manifestazione.

In essa l'interessato dichiara che la certificazione del proprio bilancio annuale è disposta dalla Consob o equivalente organo e di non trovarsi nelle ipotesi di divieto dell'attività.

Alla denuncia di inizio attività è allegato il regolamento della manifestazione e la dichiarazione del titolare del quartiere o spazio fieristico, attestante il rispetto dei requisiti di idoneità richiesti.

L'art. 7 si occupa della "qualificazione delle fiere", prima di tutto distinguendole tra quelle con qualifica internazionale, nazionale e regionale, le quali dipendono dal numero e dalla provenienza degli espositori e visitatori delle precedenti edizioni, specificati nel regolamento d'attuazione, mentre, se si tratta della prima edizione, la qualifica dipenderà dai criteri indicati nel regolamento.

Inoltre, la norma afferma che la qualificazione territoriale non è requisito obbligatorio per lo svolgimento della manifestazione, e che detta qualificazione è oggetto di autocertificazione da parte del soggetto organizzatore.

Per quanto concerne l'aspetto della "gestione dei quartieri fieristici", essa va svolta nel rispetto della trasparenza e parità di condizioni tra gli operatori, e se risulta esercitata dagli enti fieristici, essi sono tenuti alla separazione contabile e amministrativa delle diverse attività.

Di gran rilievo l'art. 11, dedicato al problema delle "concomitanze tra manifestazioni fieristiche": appunto, per evitare concomitanze tra manifestazioni operanti nello stesso settore merceologico, la regione su istanza anche di uno solo dei soggetti promuove, in collaborazione con gli enti locali interessati, forme di coordinamento fra gli organizzatori delle manifestazioni concomitanti, fermo il loro diritto di svolgere liberamente le manifestazioni programmate.

2.1. Il regolamento regionale della Toscana

Il regolamento di attuazione della legge regionale 31 gennaio 2005, n. 18¹⁰², è di estrema importanza, ovviamente al pari di quelli delle altre regioni, in quanto è grazie ad esso che possono essere disciplinati in modo puntuale molteplici aspetti, i quali, altrimenti,

¹⁰² R.R. Toscana, n. 50 del 2 novembre 2006.

resterebbero solamente enunciati all'interno della legge in modo piuttosto generico, producendo difficoltà per una loro applicazione in concreto.

In particolare, il citato regolamento deve disciplinare: i requisiti per la qualificazione delle manifestazioni fieristiche e i sistemi di rilevazione e certificazione dei relativi dati¹⁰³, i requisiti dei quartieri fieristici e degli spazi fieristici¹⁰⁴, le procedure per la formazione e pubblicazione dei calendari fieristici¹⁰⁵ ed infine i settori di specializzazione merceologica (e relativa codifica)¹⁰⁶.

Per quanto concerne il primo aspetto, ossia i requisiti utili a qualificare le manifestazioni fieristiche, il regolamento distingue quelli che deve possedere una manifestazione per essere qualificata internazionale, piuttosto che nazionale o regionale: nella prima ipotesi è richiesto alla fiera, sia essa internazionale o nazionale, il possesso di almeno una delle condizioni indicate da regolamento, e verificatesi nelle ultime due edizioni; esse sono la provenienza del quindici per cento di espositori, come minimo, da almeno dieci paesi esteri o, in alternativa, da cinque paesi extra Unione Europea,

¹⁰³ R.R. n. 50 del 2 novembre 2006, artt. 2-5.

¹⁰⁴ R.R. n. 50 del 2 novembre 2006, artt. 6-9.

¹⁰⁵ R.R. n. 50 del 2 novembre 2006, art. 10.

¹⁰⁶ R.R. n. 50 del 2 novembre 2006, art. 11

la presenza, per lo meno, dell'otto per cento di visitatori di nazionalità estera sul totale dei visitatori, o del quattro per cento per quelli di nazionalità diversa dai paesi dell'Unione Europea.

A tal fine, l'organizzatore deve attestare i requisiti posseduti indicando le rilevazioni ed altri elementi di prova (tra cui il catalogo ufficiale degli espositori presenti alle due ultime edizioni).

Affinché una manifestazione sia qualificata nazionale¹⁰⁷, occorre che nelle ultime due edizioni, venga registrata anche solo una condizione tra: la provenienza di oltre la metà degli espositori da almeno sei regioni italiane diverse dalla Toscana, la presenza superiore alla metà dei visitatori totali, di visitatori provenienti da non meno di sei regioni italiane diverse dalla Toscana, la partecipazione di espositori esteri non inferiore al dieci per cento sul totale degli espositori ed una presenza di visitatori esteri pari o superiore al cinque per cento del totale dei visitatori.

Anche in questo caso, spetta al soggetto organizzatore attestare i requisiti posseduti, ai fini dell'acquisizione o del mantenimento della qualifica.

¹⁰⁷ R.R. n. 50 del 2 novembre 2006, art. 3.

Per la qualifica di manifestazione fieristica regionale¹⁰⁸, è richiesta la verifica di una tra le condizioni previste, verificatasi nell'ultima edizione, ovvero la provenienza di oltre la metà degli espositori da province diverse da quella in cui ha sede la manifestazione e con l'ulteriore statuizione, che almeno un decimo di questi non provenga da province limitrofe, la partecipazione, come minimo, di cento espositori di prodotti o servizi, non di provenienza esclusiva del comprensorio provinciale in cui ha sede la manifestazione.

Spetta, anche in questo caso, all'organizzatore attestare i requisiti posseduti, con la precisazione che, se mancasse il catalogo ufficiale degli espositori, egli può presentare l'elenco completo di indirizzo e recapito telefonico degli espositori presenti all'edizione precedente, sottoscritto dal rappresentante legale.

E' ovvio, che queste condizioni appena enunciate per qualificare in modo appropriato le manifestazioni fieristiche, sono ricavate dall'andamento delle precedenti edizioni, per cui risultano idonee per qualificare manifestazioni che non siano alla loro prima volta. In caso contrario, il regolamento prescrive il possesso di

¹⁰⁸ R.R. n. 50 del 2 novembre 2006, art. 4.

definite condizioni, svincolate dal requisito temporale delle passate edizioni; in particolare, si prevede che la manifestazione fieristica alla prima edizione è qualificata internazionale o nazionale qualora si verifichi una tra le ipotesi possibili, ovvero che vi sia la sussistenza dei requisiti richiesti per la qualifica di internazionale e nazionale, unito al fatto che la fiera sia organizzata in quartieri fieristici aventi i requisiti corrispondenti alla qualifica, oppure che si tratti di iniziativa derivata da altra manifestazione già qualificata a livello equivalente a quello richiesto.

Il regolamento prosegue con le specificazioni inerenti un altro tema, quello dei quartieri fieristici, per i quali detta i requisiti di cui devono essere in possesso: nel merito, esso dispone che il quartiere fieristico, in cui si svolgono manifestazioni fieristiche con qualifica internazionale, deve avere vari requisiti, tra cui la presenza di servizi di collegamento funzionali al raggiungimento del quartiere fieristico, disponibilità di parcheggi esterni, sicurezza degli impianti (ad esempio servizio di vigilanza, servizi antincendio), sale convegni, servizi di prenotazione turistica e ricettiva, servizio di telecomunicazione e collegamenti informatici, servizi bancari, di ristoro, di stampa, di sicurezza, pronto soccorso etc.

Gli stessi requisiti devono essere posseduti dai quartieri fieristici in cui si svolgono manifestazioni fieristiche con qualifica nazionale, anche perché non vi sarebbe ragione di richiederli solo nei confronti di una categoria, dato che essi ineriscono a condizioni di sicurezza, servizi logistici, servizi utili ai visitatori, norme igienico sanitarie, che devono esistere in entrambi i quartieri, proprio perché pongono al centro soprattutto la tutela degli individui.

Nel caso in cui la manifestazione fieristica non venisse svolta nei quartieri, è data la possibilità di organizzarla in aree o edifici temporaneamente adibiti a spazi fieristici, quali aree o immobili di particolare pregio storico, architettonico, piazze etc., purchè anche in detti casi vi sia il rispetto delle normative igienico sanitarie, di sicurezza e agibilità¹⁰⁹.

Di seguito, viene regolato il caso in cui il comune competente rilevi la mancanza dei requisiti di idoneità previsti per i quartieri internazionali e nazionali: l'ente fieristico deve presentare al comune, entro sessanta giorni dalla rilevazione dell'anomalia, un progetto di adeguamento ai requisiti prescritti, specificando la

¹⁰⁹ R.R. n. 50 del 2 novembre 2006, art. 8.

durata dei lavori, pena l'impossibilità di continuare a svolgervi manifestazioni¹¹⁰.

Viene affrontato dall'art. 10 il tema del calendario fieristico, in cui può notarsi l'obbligo del rispetto di determinate date, infatti, per le manifestazioni fieristiche internazionali e nazionali, i comuni trasmettono alla Giunta regionale le richieste di inserimento nel calendario regionale ed italiano, entro il 31 gennaio dell'anno antecedente a quello di svolgimento della manifestazione, il solito procedimento si applica per le manifestazioni fieristiche con qualifica regionale o senza qualifica, che richiedano di essere inserite nel calendario regionale, questa volta però, con la differenza che il comune deve rispettare nel primo caso la data del 30 aprile e nel secondo del 30 settembre.

Le richieste di inserimento nei calendari ufficiali sono presentate dai soggetti organizzatori alla competente Giunta regionale, la quale, entro il 31 marzo dell'anno antecedente a quello di svolgimento della fiera, comunica alle regioni, che partecipano al coordinamento interregionale, l'elenco delle fiere internazionali e nazionali che saranno organizzate in Toscana, con l'indicazione dei

¹¹⁰ R.R. n. 50 del 2 novembre 23006, art. 9.

dati relativi al soggetto organizzatore, alla denominazione, alla qualifica, alla sede, al periodo di svolgimento e ai settori merceologici.

Entro il 30 novembre, il calendario regionale delle manifestazioni fieristiche, programmate per l'anno successivo, è pubblicato sul Bollettino ufficiale della regione.

Da ultimo il regolamento distingue le manifestazioni fieristiche in base alla classificazione merceologica, individuando i vari settori di attività e relative codifiche: per citarne alcuni, abbigliamento, pellicceria e accessori (cod. 01), nautica e cantieristica (cod. 20), florovivaismo (cod. 16).

Tornando al calendario fieristico, si nota come in esso possano essere inserite solamente le manifestazioni fieristiche, che, previo accertamento, non si svolgano in concomitanza tra loro, infatti, nel caso in cui due o più manifestazioni risultino concomitanti, la direzione generale competente dovrebbe promuovere le opportune intese tra i rispettivi organizzatori, al fine di evitare distorsioni del mercato, dannose al sistema fieristico ed ai suoi utenti, unitamente al possibile rischio di non vedere valorizzato il patrimonio fieristico regionale.

Considerato che, il regolamento regionale toscano non specifica come comportarsi in queste occasioni, è utile fare riferimento al regolamento regionale lombardo¹¹¹, il quale definisce le manifestazioni concomitanti come un fenomeno che si determina quando la manifestazione internazionale, nazionale e regionale, si svolga nell'ambito della stessa regione, in un periodo compreso tra i quindici giorni antecedenti e/o susseguenti ad altra manifestazione fieristica internazionale, nazionale o regionale, e con merceologie uguali.

Nel caso la direzione non riesca a trovare un accordo tra le parti, non inserirà nel calendario e potrà revocare la qualifica alla manifestazione che non risulti legittimata allo svolgimento nelle date previste, sulla base di particolari criteri (atti ad evitare che fiere internazionali si svolgano anche solo in parte in concomitanza tra loro o con manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale o regionale): le fiere internazionali prevalgono sulle fiere nazionali o regionali dello stesso settore, è privilegiato il mantenimento dello stesso periodo di svolgimento rispetto al cambiamento di date, le nuove manifestazioni devono scegliere un periodo di svolgimento

¹¹¹ R.R. Lombardia, 12 aprile 2003, n. 5.

non coincidente con le date di altre preesistenti, in caso di totale o parziale coincidenza dei periodi di svolgimento di più manifestazioni fieristiche tra loro concorrenziali, sarà attivato un confronto tra gli organizzatori, e nel caso non si arrivasse ad un accordo, verrà accordata la preferenza alla manifestazione che risulti più consolidata nel tempo.

2.2. Il Regolamento comunale per l'esercizio del commercio su aree pubbliche

Come è stato possibile rilevare, la legge della regione Toscana ¹¹² assieme anche a tutte le altre già esaminate, univocamente escludono dal loro ambito di applicazione le attività di vendita di beni e servizi, disciplinate dalla normativa sul commercio in sede fissa e al dettaglio su aree pubbliche e le manifestazioni legate a tradizioni locali, quali feste e sagre paesane, o a celebrazioni devozionali e di culto.

Se poniamo mente alla definizione di “manifestazione fieristica” intesa come attività commerciale limitata nel tempo, volta alla promozione, presentazione ed eventuale commercializzazione

¹¹² L.R. Toscana, n. 18 del 31 gennaio 2005.

di beni e servizi che si svolgono in spazi fieristici, appunto in “quartieri fieristici”, ossia aree edificate ed attrezzate per ospitare manifestazioni fieristiche, non si può non cogliere la difficoltà a far rientrare in dette caratteristiche le fiere minori, caratterizzate, il più delle volte, dall’essere collegate a celebrazioni devozionali o a tradizioni locali, nelle quali lo scopo principale è quello della vendita dei prodotti e non solo della loro pubblicità.

In queste ipotesi, la normativa più idonea da applicare è il regolamento comunale Toscano per il commercio su aree pubbliche¹¹³.

Anzitutto, il citato regolamento fornisce, anche in questa ipotesi, delle “definizioni”, tra cui rivestono importanza quella di “commercio su aree pubbliche”¹¹⁴, quella di “aree pubbliche”¹¹⁵ e soprattutto quella di “fiera”¹¹⁶, intendendo con ciò la manifestazione caratterizzata dall’afflusso, nei giorni stabiliti, sulle aree pubbliche o private delle quali il comune abbia la disponibilità, di operatori autorizzati ad esercitare il commercio su aree pubbliche, in

¹¹³ R.R. n. 29 del 4 giugno 2003, in attuazione della L.R. Toscana, n. 10 del 4 febbraio 2003.

¹¹⁴ R.R. Toscana, n. 29 del 4 giugno 2003, all’art. 2 intende l’attività di vendita di merci al dettaglio e la somministrazione di alimenti e bevande effettuate su aree pubbliche, comprese quelle demaniali o sulle aree private delle quali il comune abbia la disponibilità, attrezzate o meno, coperte o scoperte.

¹¹⁵ Secondo l’art. 2 del R.R. Toscana, n. 29 del 4 giugno 2003, per aree pubbliche si intendono strade, piazze, canali ed ogni altra area di qualunque natura destinate ad uso pubblico.

¹¹⁶ R.R. Toscana, n. 29 del 4 giugno 2003, art. 2.

occasione di particolari ricorrenze, eventi o festività, nonché la definizione di “fiera promozionale”¹¹⁷.

Non può non notarsi già una differenza nella definizione di fiera, ai sensi della normativa regionale dedicata unicamente al settore fieristico, e quella fornita dal citato regolamento, la quale sottintende un fenomeno che si avvicina maggiormente a quello di mercato¹¹⁸

Le “finalità” che persegue il regolamento sono: la riqualificazione e lo sviluppo delle attività su aree pubbliche e in particolare dei mercati e delle fiere, al fine di migliorare le condizioni di lavoro degli operatori e le possibilità di visita e di acquisto dei consumatori, la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la circolazione delle merci, la tutela del consumatore, in riferimento alla sicurezza dei prodotti, all’informazione etc., il pluralismo ed equilibrio tra le diverse strutture distributive, con particolare valorizzazione del ruolo delle

¹¹⁷ Prevista dall’art. 2 del R.R. Toscana, n. 29 del 4 giugno 2003, secondo cui è una manifestazione commerciale che si svolge su aree pubbliche o private di cui il comune abbia la disponibilità, indetta al fine di promuovere o valorizzare i centri storici, specifiche aree urbane, centri o aree rurali, nonché attività culturali, economiche e sociali o particolari tipologie merceologiche o produttive.

¹¹⁸ R.R. Toscana, n. 29 del 4 giugno 2003, all’art. 2 definisce mercato, l’area pubblica o privata della quale il comune abbia la disponibilità, composta da più posteggi, attrezzata o meno, e destinata all’esercizio dell’attività, per uno, o più, o tutti i giorni della settimana o del mese per l’offerta integrata di merci al dettaglio, la somministrazione di alimenti e bevande, l’erogazione di pubblici servizi.

“trasferiva alle regioni, oltre alle funzioni amministrative concernenti gli enti fieristici di Milano, Verona, Bari, d’intesa con i comuni interessati ⁷⁵”, anche “le funzioni amministrative concernenti la concessione ed erogazione di ogni tipo di ausilio finanziario”, unito al fatto “che le regioni assicurano, d’intesa tra loro, sentiti i comuni interessati, il coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche, salvo quanto previsto dall’art. 40, c. 1, lett. e”; in parte era meramente ricognitiva di funzioni, già acquisite dalle regioni, come le funzioni amministrative concernenti “il riconoscimento delle qualifiche di manifestazione fieristica di rilevanza nazionale e regionale”, le funzioni idonee “al rilascio dell’autorizzazione allo svolgimento, sentito il comune”, oltre alla “potestà per la pubblicazione del calendario annuale delle manifestazioni”.

Pertanto, il conferimento di funzioni si poneva in una prospettiva di completamento, di ri-distribuzione, rispetto al trasferimento operato dal D.LGS. n. 616/77.

⁷⁵ Con cui si intende i comuni in cui hanno sede i quartieri fieristici, e non i capoluoghi di regione in cui essi sono siti.

6. La legge di Riforma costituzionale e il nuovo art. 117

Già in tempi ormai passati, in cui l'attenzione prevalente era nei confronti dell'attuazione della Costituzione, si erano alzate le prime voci di chi proponeva una riforma della Costituzione.

Tuttavia, fino alla metà degli anni settanta, le forze politiche di maggioranza, ossia la Dc ed i suoi alleati, assieme al maggior partito dell'opposizione, il partito comunista, respinsero ogni ipotesi di revisione. Essi insieme formavano il c.d. arco costituzionale, il quale si poneva contro ogni riforma nel senso suddetto, in quanto essi, assieme ai ceti che rappresentavano, si ritenevano alla base della Costituzione del 1948.

Fu solamente con la seconda metà degli anni settanta, che un partito espressione della sinistra, ovvero il partito socialista, decise di rompere l'arco costituzionale, proponendo la contraria strategia delle riforme costituzionali, e ciò trovava ragione dal fatto che in detto periodo si era di fronte a grandi difficoltà di funzionamento del sistema politico istituzionale.

Invero, questa innovativa proposta non incontrò l'assenso di molti, ma anzi forti resistenze, anche per il fatto che il riformismo socialista pareva una strategia per insinuarsi tra i due grandi partiti

del tempo cercando in qualche modo di soppiantare il Pci, nella prospettiva di diventare la nuova guida della sinistra.

Il clima che si stava aprendo, comunque, era proiettato a proporre riforme costituzionali, come si poteva notare dal lavoro delle tre bicamerali, durato dal 1983 al 1998: la prima Commissione parlamentare, presieduta da Aldo Bozzi, si proponeva di toccare diversi articoli compresi sia nella prima parte che nella seconda parte della Costituzione; la seconda Commissione, presieduta da Ciriaco De Mita e poi da Leonilde Iotti, presentava alle Camere un progetto più ridotto del precedente, infatti concerneva unicamente la forma di governo e ordinamento regionale (fu proprio in questa proposta che compariva per la prima volta l'inversione del criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni); la terza bicamerale, presieduta da Massimo D'Alema, presentava alle Camere una ambiziosa revisione della parte seconda della Costituzione.

Come si può notare da queste vicende, fu difficoltoso procedere ad una revisione organica della Costituzione del 1948, in quanto non si ottenevano mai i consensi desiderati. Infatti, poi si cercò di limitare la revisione alla parte seconda della carta

costituzionale, al fine di assecondare anche coloro, i quali temevano una revisione della parte relativa ai diritti dei cittadini, la quale avrebbe potuto ridurre la tutela.

Per molto tempo era prevalsa l'idea che occorrevano larghi consensi, che non escludessero alcuna forza politica, per qualsiasi revisione costituzionale, non venendo, dunque, considerato il dettato dell'art. 138 Cost., col quale si riteneva, a tal fine, sufficiente la metà più uno dei componenti. Si arrivò, così, ad attribuire a ciascuna forza politica una sorta di potere di veto sulle altre.

Ad ogni modo, il progetto di riforma del Titolo quinto della Costituzione fu approvato con la maggioranza assoluta, cadendo in questo modo il suddetto potere di veto.

Come può comprendersi una riforma costituzionale organica non è stata fatta, limitando essa alla seconda parte della Costituzione.

Entrando nel merito della riforma, può immediatamente notarsi una differenza tra il vecchio ed il nuovo art. 114 Cost, il quale ora afferma che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato",

con ciò introducendo un nuovo ente locale, e utilizzando i termini Repubblica e Stato in una nuova chiave: infatti il primo è inteso come l'insieme delle istituzioni pubbliche, mentre il secondo come istituzione pubblica nazionale.

L'art. 115, concernente l'organizzazione delle regioni, le quali erano costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione, è stato abrogato dall'art. 9, c. 2 della L. cost. n. 3 del 2001.

Continua ad essere affermata la configurazione del modello generale di regione e la netta distinzione tra quelle ad autonomia speciale, le quali “dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale” (per cui nulla cambia rispetto al passato), e quelle ad autonomia ordinaria, per le quali è prevista una possibilità in più rispetto al vecchio testo, infatti “essa, d'intesa con lo Stato, può chiedere ulteriori forme e condizioni di autonomia” in determinate materie, che altrimenti rimarrebbero di competenza statale, questo modello, tuttavia, “deve essere approvato a maggioranza assoluta dalle camere”⁷⁶.

⁷⁶ Art. 116 Cost.

La modifica più consistente deriva dai diversi criteri di riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni ad autonomia ordinaria: infatti il vecchio art. 117 Cost. utilizzava un criterio secondo il quale venivano elencate in modo tassativo le materie in cui la regione aveva una competenza concorrente con quella dello Stato, infatti, essa poteva emanare norme nei limiti oltre che dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, anche nel rispetto del divieto di contrasto con l'interesse nazionale e di altre regioni.

Viceversa, l'art. 117 Cost. come sostituito dall'art. 3 della l. Cost. n. 3 del 2001, inverte il criterio di riparto delle competenze, indicando le materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva, quelle in cui resta la legislazione concorrente della regione con lo Stato ed infine lascia alla competenza legislativa regionale tutte le materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato, con ciò giungendo ad aumentare oltre che il novero delle materie loro riservate, anche i loro poteri, essendogli riconosciuta, non più solo una legislazione di tipo concorrente, ma di tipo esclusivo: la materia "fiere e mercati", non essendo annoverate né tra le materie in cui è competente lo Stato, né tra quelle di competenza legislativa ripartita, rientra *ad excludendum*, tra quelle di competenza esclusiva

della regione, a differenza del passato in cui venivano ricomprese espressamente tra quelle in cui la regione poteva legiferare in concorrenza con lo Stato.

Altra novità che si riscontra nel nuovo art. 117 è al suo primo comma, il quale enuncia che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, infatti il vecchio testo indicava quali limiti unicamente le leggi dello Stato, l’interesse nazionale e quello di altre regioni.

Sul piano delle funzioni amministrative, si afferma la loro tendenziale attribuzione ai Comuni, “salvo che per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”. E’ accolto anche il principio di sussidiarietà orizzontale, come può cogliersi dall’ultimo comma dell’art. 118, laddove si afferma che “Stato, regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Quindi il nuovo art. 118 Cost. abbandona il criterio del parallelismo di funzioni, a vantaggio di quelli più efficaci della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Vengono abrogati, dall'art. 9, c. 2 della L. Cost. n. 3 del 2001, la figura del commissario del governo, *ex art. 124*, il quale "soprintendeva alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordinava con quelle esercitate dalle regioni", ed il sistema previsto per il controllo di legittimità, ed in determinati casi di merito, degli atti amministrativi della regione, il quale era esercitato in forma decentrata da un organo dello Stato, *ex art. 125, c. 1.*

Inoltre, il controllo statale sulle leggi regionali si limiterebbe ai profili di legittimità costituzionale, e diverrebbe successivo, in quanto il governo potrebbe ricorrere alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge regionale⁷⁷.

Il vecchio art. 127 prevedeva, diversamente, un sistema in cui ogni legge, approvata dal Consiglio regionale, doveva essere comunicata al commissario del Governo, il quale doveva vistarla, salvo il caso di opposizione da parte del governo, il quale se la riteneva contrastante con l'interesse nazionale e di altre regioni, la

⁷⁷ Cfr. art. 127 Cost., come sostituito dall'art. 8 della L. Cost., n. 3 del 2001.

rinvia al Consiglio regionale, potendo quest'ultimo arrivare ad essere portato davanti alla Corte costituzionale o alle camere rispettivamente per questioni di legittimità e di merito.

Cambia anche l'art. 123, sostituito dall'art. 3 della L. Cost. n. 1 del 1999, il quale prevede che lo statuto della regione non si limiti a disciplinare l'organizzazione interna della regione, come in passato, ma anche la forma di governo ed il funzionamento interno, inoltre continua a regolare, come previsto nel vecchio articolo, l'esercizio del diritto di iniziativa, del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione e la pubblicazione delle leggi e regolamenti regionali.

CAPITOLO 3

ATTUALE NORMATIVA

SULLE FIERE

1. Esempi di legge regionale

La legge n. 7 del 2001, ossia la legge quadro sul settore fieristico, di origine statale, ed emanata in un momento in cui la competenza a legiferare, in materia, apparteneva alla potestà concorrente dello Stato (il quale doveva dettare le norme di principio) e delle regioni (alle quali spettava di legiferare nel dettaglio), risultava essere in contrasto con i principi fondamentali europei della libera prestazione di servizi⁷⁸ e della libertà di stabilimento⁷⁹.

Detta legge, se da un lato fu tanto attesa, poiché rappresentava, comunque, un superamento della precedente disciplina, risalente nel tempo fino agli anni del fascismo, dall'altro, sotto vari profili, dunque, contrastava con il diritto comunitario, per cui, per lo meno, avrebbe dovuto essere adeguata a quei principi; in realtà il problema non si pose più di tanto, in quanto, l'art. 117 della Costituzione, veniva modificato dalla L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, comportando un conferimento della potestà legislativa esclusiva alle regioni nella

⁷⁸ Art. 49 CE.

⁷⁹ Art. 43 CE.

materia delle fiere, in quanto detta materia non viene espressamente riservata alla legislazione statale, né esclusiva, né concorrente.

E' in forza di questo avvenimento, che la normativa attuale sulle fiere non è più rappresentata a livello statale, ma inserita nelle varie leggi regionali, che appunto sono intervenute nella materia.

Premettendo che non saranno prese in considerazione tutte le leggi delle regioni italiane, comunque, quelle qui esaminate, quasi come una sorta di campione, dimostrano di essere in gran parte affini tra di loro, salvo limitate differenze, senza che venga riscontrata una diversità di tipo contenutistico e sostanziale.

Iniziando l'illustrazione delle leggi regionali⁸⁰, può cogliersi come esse si aprano tutte con l'indicazione delle "finalità", sintetizzabili nel fatto che la regione favorisce la promozione delle attività economiche, lo sviluppo del commercio e l'innovazione tecnologica dei sistemi produttivi, proprio promuovendo il sistema fieristico regionale, ovviamente nell'ambito delle sue competenze *ex art. 117 Cost.* e in conformità alla normativa europea.

⁸⁰ L.R. Veneto 23.05.02, n. 11; L.R. Marche 24.11.04, n. 24; L.R. Lombardia 10.12.02.

L'art. 1, ad esempio della legge regionale del Veneto, prosegue con l'affermazione che l'attività fieristica è libera e deve essere esercitata secondo i principi di trasparenza e tutela della concorrenza, concludendo con l'affermazione dell'esigenza che la regione e il comune garantiscano la parità di condizioni per accedere alle strutture, l'adeguatezza della qualità dei servizi agli espositori e agli utenti ed il coordinamento delle manifestazioni ufficiali, nonché la pubblicità di dati ed informazioni su di esse.

In particolare, la regione Lombardia, oltre a confermare quanto appena detto, aggiunge che nell'esercizio dell'attività fieristica devono rispettarsi i principi di pari opportunità e parità di trattamento tra operatori nazionali e quelli appartenenti a paesi esteri, e che si deve agire secondo gli indirizzi di programmazione regionale e locale.

Altro aspetto trattato dalle normative regionali attiene all'assetto "definitorio" concernente "le manifestazioni fieristiche" indicate come attività commerciali svolte in via ordinaria in regime di diritto privato ed in ambito concorrenziale per la presentazione e la promozione o commercializzazione, limitate nel tempo e in

idonei complessi espositivi, di beni e servizi, destinate a visitatori generici e ad operatori professionali dei settori economici coinvolti.

Le manifestazioni fieristiche, a loro volta, sono distinte in varie tipologie, tra cui "fiere generali"⁸¹, "fiere specializzate"⁸², "mostre mercato"⁸³.

L'ambito definitorio concerne anche l'aspetto più prettamente soggettivo delle manifestazioni, ovvero gli "espositori"⁸⁴, "i visitatori"⁸⁵, "gli organizzatori di manifestazioni"⁸⁶, e da ultimo gli "enti fieristici"⁸⁷, oltre a quello oggettivo dei "quartieri fieristici"⁸⁸ e della "superficie netta"⁸⁹.

⁸¹ Definite come fiere senza limitazione merceologica, aperte al pubblico, dirette alla presentazione e all'eventuale vendita, anche con consegna immediata, dei beni e servizi esposti.

⁸² Definite come fiere limitate ad uno o più settori merceologici omogenei o tra loro connessi, riservate agli operatori professionali, dirette a presentare o promuovere i beni e servizi esposti, con contrattazione solo su campione e con possibile accesso del pubblico in qualità di visitatore.

⁸³ Caratterizzate dall'essere limitate ad uno o più settori merceologici omogenei o connessi tra loro, aperte al pubblico indifferenziato o ad operatori professionali, dirette alla promozione o anche alla vendita dei prodotti esposti.

⁸⁴ Quanti partecipano alla rassegna per presentare, promuovere o diffondere beni e servizi, in qualità di produttori, rivenditori, enti pubblici e associazioni appartenenti anche a paesi esteri operanti nei settori economici oggetto delle attività fieristiche e i loro rappresentanti.

⁸⁵ Coloro che accedono alle attività fieristiche, come pubblico indifferenziato od operatori professionali del settore economico coinvolto.

⁸⁶ Definiti come soggetti pubblici e privati, anche di paesi esteri, che esercitano attività di progettazione, realizzazione e promozione di manifestazioni fieristiche.

⁸⁷ Ossia i soggetti che hanno la disponibilità, a qualunque titolo, dei quartieri fieristici, anche al fine di promuovere l'attività fieristica. Tutte le normative concordano nel fatto che, qualora detti enti svolgano anche attività di organizzazione di fiere, essi devono adottare la separazione contabile ed amministrativa delle diverse attività.

⁸⁸ Aree appositamente attrezzate ed edificate per ospitare manifestazioni fieristiche internazionali, nazionali o regionali e a tal fine destinate dalla pianificazione urbanistica territoriale.

⁸⁹ Cioè la superficie in metri quadrati effettivamente occupata a titolo oneroso, dagli espositori nei quartieri fieristici.

A differenza delle altre normative regionali, la legge del Veneto presenta un assetto definitorio più scarno, limitandosi alla definizione di “manifestazione fieristica”, di “fiere generali”, “fiere specializzate” e “mostre mercato”, negli stessi termini delle altre normative.

Le leggi esaminate, poi, proseguono con la delimitazione del loro ambito applicativo, indicando le manifestazioni non assoggettate alla loro disciplina, quali le esposizioni universali, le esposizioni permanenti di beni e servizi (*show rooms*), le iniziative volte alla vendita di beni e servizi esposti presso i locali di produzione, l'attività di esposizione e vendita di opere di interesse artistico e culturale, anche a carattere non commerciale, le esposizioni, a scopo promozionale o di vendita, realizzate in convegni o manifestazioni culturali, le attività di vendita di beni e servizi disciplinate dalla normativa sul commercio in sede fissa e al dettaglio in aree pubbliche, le manifestazioni legate a tradizioni locali quali le feste e le sagre paesane, e collegate a celebrazioni devozionali o di culto, le mostre collegate al collezionismo qualora non abbiano finalità di vendita o di mercato.

Le leggi regionali, oltre ad essere affini nei contenuti, lo sono anche nel loro *modus procedendi*, infatti, subito dopo aver delineato l'ambito applicativo, tutte procedono in merito alla "qualificazione delle manifestazioni fieristiche": esse sono qualificate di rilevanza internazionale, nazionale o locale, in relazione al loro grado di rappresentatività dei settori economici cui la manifestazione è rivolta, al programma ed agli scopi dell'iniziativa, alla provenienza degli espositori e dei visitatori.

La competenza per le qualifiche di internazionale e nazionale è della regione, che la esercita tramite un decreto del dirigente competente in materia, mentre la qualifica di locale è attribuita alla competenza del comune nel cui territorio si svolge la manifestazione.

I requisiti e le modalità, che la regione e il comune devono seguire a tal fine, sono stabiliti con il regolamento d'attuazione ed in particolare la regione deve tenere conto del numero, provenienza e rappresentatività degli espositori, numero e qualificazione professionale e commerciale dei visitatori.

Si prosegue con la disciplina dello "svolgimento delle manifestazioni fieristiche", disponendo che i soggetti pubblici e

piccole e medie imprese, la valorizzazione del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane, insulari e la promozione del territorio, infine la modernizzazione, efficienza e sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta anche al fine del contenimento dei prezzi.

Il comune potrà istituire un "osservatorio sul commercio su aree pubbliche" al fine di avere il quadro aggiornato della situazione esistente ed evolutiva, delle caratteristiche della rete distributiva su aree pubbliche, di definire obiettivi di riqualificazione e ammodernamento del commercio ai fini del rispetto della libera concorrenza. L'osservatorio acquisisce i dati dai diversi uffici comunali e annualmente può organizzare una conferenza per la loro discussione.

Altro organo rilevante, anch'esso nominato dalla Giunta comunale è la commissione consultiva, utile ai fini dell'esame costante delle esigenze del settore e dei risultati, ma non solo, infatti, spetta ad essa la definizione e valutazione di proposte relative all'organizzazione, nelle aree dei mercati e fiere, della viabilità, arredo urbano e delle manifestazioni.

La regolamentazione, direzione e controllo delle diverse forme delle attività di commercio su aree pubbliche, spettano all'amministrazione comunale, che le esercita attraverso il Settore Attività Produttive, Commercio, Sportello unico delle Imprese, assicurando l'espletamento delle attività di carattere istituzionale e di vigilanza. Limitatamente agli adempimenti relativi al funzionamento di fiere e mercati, gli agenti di polizia municipale, addetti al servizio, sono assegnati funzionalmente a detto settore, ed operano in conformità alle direttive del dirigente ad esso preposto.

Tra le norme generali merita essere ricordata quella che richiama integralmente le disposizioni di carattere igienico sanitarie stabilite da leggi, regolamenti e ordinanze vigenti in materia.

Entrando nel merito dell'esercizio dell'attività, il commercio su aree pubbliche è soggetto ad autorizzazione amministrativa da parte del comune ed è svolto da persone fisiche o società di persone in possesso di determinati requisiti, come ad esempio non essere stati dichiarati falliti, non avere riportato una condanna, con sentenza passata in giudicato, per delitto non colposo, per cui è prevista una pena detentiva non inferiore nel minimo a tre anni etc. Il commercio su aree pubbliche può essere svolto su posteggi dati in

concessione o su qualsiasi area purché in forma itinerante; in particolare, nel primo caso l'autorizzazione e la concessione decennale sono rilasciate dal comune in cui ha sede il posteggio, nell'altra ipotesi, dal comune di residenza del richiedente.

La legge regionale¹¹⁹ che sta alla base di questo regolamento prevede anche un apparato sanzionatorio, infatti, applica la sanzione amministrativa pecuniaria (da 2500 euro a 15000 e confisca delle attrezzature e della merce) per chiunque eserciti il commercio su aree pubbliche senza autorizzazione, o una sanzione amministrativa di minore importo nel caso di assenza del titolare ed esercizio dell'attività da parte di soggetti che non sono né collaboratori familiari, né dipendenti, la stessa somma (da 250 a 1500 euro) è applicata nei confronti di chi violi le limitazioni e divieti stabiliti dal comune, da ultimo, può essere disposta la revoca dell'autorizzazione nei confronti di un operatore che nei cinque anni decorrere dalla prima infrazione, incorra nella stessa per la terza volta.

Nel titolo terzo del regolamento si ritrova una serie di articoli (dall'art. 32 al 35) dedicati alle fiere: il capo primo si riferisce alle

¹¹⁹ L.R. n. 10 del 4 febbraio 2003 "norme per la disciplina del commercio su aree pubbliche".

“norme generali” e subito si apre con una serie di “norme in materia di funzionamento delle fiere”, nelle quali si afferma che la fiera è gestita dal comune, che assicura l’espletamento delle attività istituzionali e l’erogazione dei servizi, salvo che non li affidi ad un soggetto esterno.

Ai fini della gestione amministrativa della fiera, in particolare delle presenze e assenze, dell’assegnazione dei posteggi liberi, e di tutti gli altri adempimenti necessari per il corretto funzionamento della fiera, il settore competente si avvale del personale qualificato, mentre il corpo di polizia municipale gestisce l’area della fiera in riferimento alla viabilità, sicurezza, repressione dell’abusivismo, irrogazione di sanzioni ed ogni altro compito demandato.

Il dirigente del settore provvede ad annotare in apposito registro le presenze effettive che l’operatore matura nella fiera.

Si afferma l’obbligo degli operatori di permanere nella fiera per tutta la sua durata, in caso contrario sarà giudicato assente, salvo casi di forza maggiore.

In caso di fiere concomitanti, l’operatore che vi partecipa può presentarsi con l’atto di concessione e con copia dell’autorizzazione.

Si individua, poi, un minuzioso sistema per "l'assegnazione dei posteggi", infatti, il comune rilascia la concessione decennale del posteggio della fiera, sulla base di una graduatoria formulata a seguito di pubblicazione del bando comunale sul BURT, tenendo conto di alcune priorità, tra cui il maggior numero di presenze effettive in fiera, anzianità complessiva maturata anche in modo discontinuo, risultante dalla data di iscrizione nel registro delle imprese, ordine cronologico di spedizione delle domande, riferito alla data di sua spedizione. I bandi devono essere inviati alla Giunta regionale entro determinate date.

Nel caso in cui l'operatore assegnatario non si presenti nel giorno di svolgimento della fiera entro l'orario prefissato per l'inizio delle vendite, è considerato assente e si procede nella graduatoria all'assegnazione del posteggio ad altro operatore, il primo tra i non assegnatari. Detta assegnazione è compiuta ad opera del dirigente del settore, solo per la giornata di svolgimento della fiera, adottando come criterio di priorità quello del più alto numero di presenze effettive.

La concessione del posteggio è revocata nel caso in cui l'operatore non utilizzi il posteggio per più di due edizioni in tre anni.

Nel capo secondo sono indicate le fiere sottoposte a questa disciplina, con l'indicazione della loro localizzazione, delle loro caratteristiche, orari, giorni e date di svolgimento: per fare degli esempi può ricordarsi la fiera di San Giuseppe, di San Marco, di Sant'Andrea, la fiera del Carnevale.

Esse sono legate a celebrazioni religiose o ricorrenze speciali.

Il capo primo del titolo quarto, che è dedicato alle fiere promozionali, applica la medesima disciplina appena delineata, mentre il capo secondo indica la loro localizzazione, caratteristiche, orari, date e giorni di svolgimento, nonché la specializzazione merceologica: devono operare nel rispetto di detta disciplina la fiera promozionale degli uccelli, la fiera di natale, quella dell'oggettistica in marmo, la fiera dei fiori e dell'artigianato locale ed infine quella dell'artigianato tecnico.

3. I rapporti con il D.LGS n. 114/98

Ciò che è doveroso porre in rilievo è il fatto che le fiere non sono tutte sottoposte alla stessa normativa, appunto quella specifica.

per il settore fieristico, per il solo fatto di condividere lo stesso nome, ma al contrario, una parte di esse è regolata sì dalla normativa che si riferisce alle fiere, ma rientra nella disciplina del commercio su aree pubbliche, proprio perché queste fattispecie hanno finalità più marcatamente commerciali, di vendita diretta, arrivando ad avvicinarsi maggiormente alla figura dei mercati, e spesso, sono collegate alla celebrazione di santi, di feste popolari, o alla commercializzazione di prodotti tipici locali, oltre al fatto che è lo stesso regolamento ad indicare che per potervi partecipare occorre munirsi dell'autorizzazione ad esercitare il commercio su aree pubbliche.

Questa considerazione non è di poco rilievo, dato che ne discende l'applicazione di due normative diverse.

Sebbene, come si è detto, le fiere, regolate dalla normativa del commercio su aree pubbliche, siano molto simili ai mercati, comunque non sono del tutto assimilabili a questi, in quanto se così fosse, ciò comporterebbe un ritorno alla concezione, ormai superata, secondo cui fiere e mercati rappresentavano lo stesso fenomeno e di conseguenza venivano regolati nello stesso modo. In realtà così non è, infatti, nel medesimo Regolamento comunale di

Carrara concernente il commercio su aree pubbliche, può notarsi come vi sia anche uno spazio del tutto dedicato alla fattispecie dei "mercati"¹²⁰, distinto, dalle "fiere".

La normativa del commercio su aree pubbliche, prevista dalla regione Toscana e dal comune di Carrara, in cui si trova disciplinata anche una determinata fattispecie di fiera, è stata attraversata dal D.LGS. 31 marzo 1998, n. 114, noto come Decreto Bersani.

La c.d. Riforma Bersani ha profondamente modificato la normativa e le procedure amministrative per l'esercizio del commercio. Ha disciplinato sia il commercio in sede fissa, che su aree pubbliche, oltre a varie forme speciali di vendita¹²¹, all'insegna delle liberalizzazioni.

E' noto che il Governo, con il D.LGS. n. 114/98, abbia adottato una nuova disciplina del commercio al dettaglio, attribuendo alle regioni, l'incombenza di disciplinare la normativa di esecuzione.

Questo avveniva in un periodo in cui la competenza a legiferare in materia di commercio non spettava ancora esclusivamente

¹²⁰ Sono disciplinati nel tit. 2, Reg. com. Carrara.

¹²¹ Ad esempio il commercio elettronico.

alle regioni, per cui esse dovevano rispettare i principi previsti dal Decreto Bersani e approntare la relativa disciplina in modo autonomo.

Inoltre, allo Stato è riservata la potestà legislativa in tema di tutela della concorrenza, che, trova una certa concretizzazione nel Decreto e la quale è fortemente promossa anche a livello europeo. Ne discende che le regioni, a questo punto, dovevano adeguarsi alle nuove regole previste dal Decreto, il quale, tra l'altro prescrive l'abrogazione delle precedenti leggi statali con esso in contrasto e afferma che, laddove le regioni non vi si adeguino, entro un determinato periodo, il Ministro dell'industria, commercio e artigianato, richiede l'adempimento in un termine non inferiore a sessanta giorni. Se la regione rimane inadempiente, provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri¹²².

Che l'esigenza di un adeguamento fosse sentita è dimostrato anche dal fatto che, successivamente all'entrata in vigore della riforma, l'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato, inviava, ai Presidenti delle regioni, un comunicato stampa, del 19.

¹²² Su proposta del Ministro dell'industria, commercio e artigianato, sentita la regione inadempiente, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

aprile 1999, contenente un parere dell'*Antitrust*, nel quale veniva richiamata l'attenzione sull'esigenza di evitare che i provvedimenti regionali di attuazione del D.LGS n. 114/98, introducessero restrizioni della concorrenza, non giustificate. L'auspicio era che gli interventi regionali in materia di disciplina del commercio non cristallizzassero gli assetti esistenti, e così fu, infatti, se si raffronta ciò che il Decreto Bersani dispone in materia di commercio al dettaglio su aree pubbliche¹²³ con la attuale disciplina, già esaminata, prevista dal regolamento comunale di Carrara, può concludersi per un totale recepimento, in esso, della normativa statale.

Oggi, che la materia del commercio è affidata alla competenza legislativa esclusiva delle regioni, per cui, parrebbe che lo Stato non possa più intervenire nella normativa, in realtà uno spazio indiretto ancora gli resta, tramite la potestà di legiferare in tema di concorrenza.

¹²³ D.LGS. n. 114 del 31 marzo 1998, tit. 10, artt. 27-30.

4. Legge di interventi dello Stato nel sistema fieristico nazionale

Arrivati a questo punto, risulta chiaro che la competenza a legiferare in materia di fiere viene attribuita esclusivamente alle regioni; con ciò abbandonando, dunque, sia la concezione statalista, secondo cui detta materia doveva essere regolata dallo Stato, sia quella intervenuta successivamente, per cui la regione poteva legiferare in materia, ma sempre rispettando il limite dei principi generali, i quali, in materia di fiere, dovevano essere dettati dall'autorità statale, rientrando, detta materia, nell'elenco in cui Stato e regioni avevano competenza concorrente tra di loro.

Ma lo Stato non resta inerte davanti a questa soluzione, tendente ad escludere una qualsiasi competenza in materia, infatti, nel 2006 entra in vigore una legge, che ha come protagonista principale, appunto, lo Stato, al quale si riconoscono determinati poteri sulla materia.

La legge è la numero 105 del 27 febbraio 2006, titolata "Interventi dello Stato nel sistema fieristico nazionale", la quale è composta di un unico articolo, suddiviso in sei commi.

In particolare, essa afferma che “fermo restando quanto previsto dall’art. 45, c. 3, della L. 28 dicembre 2001, n. 448¹²⁴ allo scopo di assicurare la funzionalità dei sistemi fieristici di rilevanza nazionale, è istituito, presso il Ministero delle attività produttive, il Fondo per la mobilità al servizio delle fiere, con una dotazione finanziaria annua pari a tre milioni di euro, per ciascuno degli anni 2005, 2006, 2007”.

Il comma due afferma che “a valere sulle risorse del Fondo, sono concessi contributi in conto capitale per la realizzazione di infrastrutture al servizio dei sistemi fieristici di rilevanza nazionale, anche in deroga all’art. 72 della L. n. 289 del 2002”¹²⁵.

Il terzo comma attribuisce ad un decreto del Ministro delle attività produttive, da adottare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata¹²⁶, il

¹²⁴ Richiamante le disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2002, così come modificato dalla L. n. 350 del 2003, l’art. 45, c. 3, afferma che per la realizzazione delle infrastrutture per la mobilità al servizio della fiera del levante di Bari, della fiera di Verona, di Foggia e di Padova, sono autorizzati rispettivamente limiti di impegno quindicennali di 1 milione di euro a decorrere dal 2002 e 1 milione a decorrere dal 2003.

¹²⁵ Concernente disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2003, così come modificato dalla L. n. 350 del 2003, il cui art. 72 afferma: Fatte salve le risorse destinate all’attuazione degli interventi e dei programmi cofinanziati dall’Unione Europea, le somme iscritte nei capitoli del bilancio dello Stato aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti affluiscono ad appositi fondi rotativi in ciascuno stato di previsione della spesa.

¹²⁶ Di cui all’art. 8 del D.LGS. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie e i compiti di interesse comune

compito di stabilire le modalità di riparto delle risorse del Fondo, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Tali risorse, per un importo pari a un milione di euro, sono destinate alla realizzazione di infrastrutture al servizio della fiera di Bologna, per il 2005, 2006 e 2007.

Dal comma quarto si ricava che all'onere pari a tre milioni di euro per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007, si provvede tramite una corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministro dell'economia e delle finanze per l'anno 2005, allo scopo, utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Secondo il comma cinque, a decorrere dal 2008, al rifinanziamento del Fondo si provvede ai sensi dell'art. 11, c. 3, lett. f, della L. 5 agosto 1978, n. 468 e relative modifiche¹²⁷.

delle regioni, province e comuni, con la Conferenza Stato-città e autonomie locali) che prevede: La Conferenza Stato-città e autonomie locali è unificata per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, province, comuni e comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è convocata almeno ogni tre mesi, e comunque in tutti i casi il Presidente ne ravvisi la necessità o ne faccia richiesta il Presidente dell'ANCI, dell'UPI o dell'UNCCEM.

¹²⁷ Legge di riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, il cui art. 11, c. 3, lett. f, così come modificato dalla L. n. 208 del 1999 dispone che la legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale o organizzatorio, ma esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale, e in particolare gli stanziamenti di spesa in apposita

Da ultimo il comma sesto autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio, con propri decreti.

Quello che si ricava dalla legge è la volontà di costituire un Fondo per la mobilità al servizio delle fiere, indicando la sua dotazione finanziaria pari a tre milioni di euro rispettivamente per il 2005, il 2006 e il 2007. Le risorse del fondo possono essere concesse tramite contributi in conto capitale, finalizzati alla realizzazione di infrastrutture al servizio dei sistemi fieristici di rilevanza nazionale.

La legge conferisce al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata, il potere di emanare un decreto in cui vengono stabilite le modalità di riparto delle risorse del fondo, pari a tre milioni annui, di cui un milione sono destinati, per il triennio, particolarmente alla realizzazione delle infrastrutture al servizio della fiera di Bologna.

tabella, per il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti classificate tra le spese in conto capitale e per le quali nell'ultimo esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza, nonché per il rifinanziamento, qualora la legge lo preveda, per uno o più degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale (f).

Allo stanziamento di quel denaro nel Fondo, si provvede con riduzione corrispondente dello stanziamento iscritto nella voce di bilancio previsionale "Fondo speciale" per il triennio 2005-2007.

Il Fondo per la mobilità al servizio delle fiere risulta utile per gli anni 2005, 2006 e 2007, per cui già per il 2008, si provvede al rifinanziamento del Fondo secondo l'art 11, c. 3 della L. n. 468 del 1978.

Aldilà del contenuto letterale della legge in questione, non può non notarsi, come essa porti in luce il problema piuttosto delicato della ripartizione di risorse all'interno di uno Stato.

In particolare, l'art. 117 Cost., come sostituito dall'art. 3 della L. Cost. n. 3 del 2001, riserva esplicitamente alla competenza legislativa esclusiva statale la perequazione delle risorse finanziarie¹²⁸, nonché alla potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni il coordinamento della finanza pubblica¹²⁹, per cui è lo Stato che ne risponde: da questo punto di vista, la legge n. 105 del 2006 appare coerente con tale impostazione, ma soprattutto deve assurgere, per le autonomie territoriali, a livello di norme di

¹²⁸ Art. 117, c. 2, lett. e, Cost.

¹²⁹ Art 117, c.3, Cost.

principio e coordinamento, affinché queste ultime, rispettino gli obblighi comunitari per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Per dare un'idea della problematica propria dello Stato, di destinare risorse finanziarie (spesso non potendolo fare) verso, determinati scopi, come può essere anche quello della costituzione del Fondo per la mobilità al servizio delle fiere, bisogna porre mente al fatto che gli Stati membri dell'Unione europea hanno stipulato il Patto di Stabilità e Crescita¹³⁰, ovvero un accordo inerente il controllo delle rispettive politiche di bilancio, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione Economica e Monetaria europea.

Detto patto, che si richiama agli artt. 99 e 104 del Trattato di Roma¹³¹ (come modificato dal Trattato di Maastricht), si attua con il rafforzamento della vigilanza sul *deficit* e debito pubblico, infatti, in base ad esso, gli Stati membri, che hanno adottato l'euro, devono rispettare i c.d. parametri di Maastricht, ossia un *deficit* annuale non superiore al 3% del PIL e un debito pubblico al di sotto del 60% del

¹³⁰ Stipulato nel 1997 ed entrato in vigore il primo gennaio 1999.

¹³¹ Costitutivo della Comunità Economica Europea.

PIL: a tale scopo è stata implementata la Procedura di infrazione per *deficit* eccessivo¹³².

Il Patto di Stabilità e Crescita ha posto il problema di una sua applicazione incoerente, nel senso che, in riferimento ai c.d. “grandi” dell’Unione Europea, tra cui rientra anche l’Italia, esso, di frequente, non applica la procedura per *deficit* eccessivo, nonostante ricorrano tutte le condizioni. Infatti, l’Italia, da anni, registra *deficit* eccessivi, rispetto alle previsioni del Patto, subisce avvertimenti e raccomandazioni, ma ciò, senza ricevere l’applicazione di alcuna sanzione: ad esempio, la finanza pubblica italiana, nel 2005, contava un *deficit* del 3.8% e un debito pubblico del 106.4%.

Da questi numeri risulta chiaro che un problema di risorse è presente nel nostro Ordinamento.

Da ultimo occorre rammentare che la Legge Finanziaria del 2007 (Interventi per lo sviluppo e la ricerca)¹³³, menziona alcune disposizioni inerenti gli interventi nelle fiere, come i “Contributi per

¹³² Procedura che consta di tre fasi: se il *deficit* di un paese si avvicina al 3% del PIL, la Commissione europea propone e il Consiglio dei Ministri europei approva un avvertimento preventivo, a cui può seguire una raccomandazione, in caso di superamento del tetto, e una sanzione, sottoforma di deposito infruttifero, da convertire in ammenda dopo due anni di persistenza dell’eccedente, nel caso lo Stato non adotti sufficienti provvedimenti correttivi alla politica di bilancio.

¹³³ In attuazione della L. n. 296 del 27 dicembre 2006.

il sistema fieristico nazionale”¹³⁴, “Contributi agli enti fieristici e potenziamento del *made in Italy*”¹³⁵ e “Contributi destinati alla realizzazione delle infrastrutture per la mobilità al servizio di determinate fiere”¹³⁶

4.1. Fondo per la mobilità al servizio delle fiere e aiuti di Stato

Uno degli obiettivi prioritari dei Trattati europei è la realizzazione di uno spazio comune, non attraversato da frontiere interne, ma viceversa, ispirato alla libertà di circolazione.

Proprio per il raggiungimento di questo obiettivo, il Trattato CE contempla norme finalizzate a vietare quelle misure e pratiche, che risultano contrarie al principio della sana concorrenza¹³⁷, tra le quali rientrano i c.d. aiuti di Stato¹³⁸, cioè quelle misure di aiuto

¹³⁴ L. Finanziaria 2007, art. 1, c. 888: Per il finanziamento a favore del Fondo per la mobilità al servizio delle fiere, previsto dalla L. n. 105 del 2006, è autorizzato un contributo quindicennale di tre milioni di euro a decorrere dal 2007.

¹³⁵ L. Finanziaria 2007, art. 1, c. 942: Allo scopo di potenziare l'attività di promozione e sviluppo del *made in Italy*, anche attraverso l'acquisizione di beni strumentali ad elevato contenuto tecnologico e l'ammodernamento degli impianti già esistenti, è concesso a favore degli enti fieristici un contributo nel limite massimo complessivo di dieci milioni di euro per il 2007. Le modalità, i criteri e i limiti del contributo sono definiti con decreto del Ministro dello sviluppo economico, entro due mesi.

¹³⁶ L. Finanziaria 2007, art. 1, c. 487: dispone un finanziamento di tre milioni per quindici anni per realizzare le infrastrutture per la mobilità al servizio della fiera di levante di Bari, della fiera di Verona, di Foggia e di Padova.

¹³⁷ La concorrenza è quella condizione in cui più imprese competono tra loro sullo stesso mercato, inteso come luogo di incontro ipotetico tra domanda e offerta. E' tutelata dalla normativa *antitrust*, la quale impedisce che le imprese pregiudichino la regolare competizione economica, adottando condotte come intese restrittive della concorrenza, abusi di posizione dominante e concentrazioni idonee a creare o rafforzare una posizione dominante.

¹³⁸ Artt. 87, 88 CE.

pubblico alle imprese, volte a rafforzare la competitività regionale che, possono provocare distorsioni della concorrenza e minacciare il funzionamento del mercato interno.

Già da questa prima definizione può ricavarsi come il Fondo per la mobilità al servizio delle fiere, non possa considerarsi aiuto in quei termini, mancando una sua destinazione solo a talune realtà piuttosto che ad altre, ma anzi avendo una portata di generale ausilio.

Gli elementi che configurano un aiuto di Stato sono il trasferimento di risorse finanziarie statali, sotto forma di sovvenzioni, conferimenti di capitale etc.; un vantaggio economico per il beneficiario, il quale non lo avrebbe conseguito normalmente; la selettività dell'aiuto ad uno specifico settore economico o ad un territorio e la produzione di effetti potenziali sulla concorrenza e gli scambi tra Stati membri.

A questo regime è possibile derogare, infatti esistono delle misure, che a determinate condizioni, possono essere ammesse,

previa notifica alla Commissione europea, che ne verifica la compatibilità con il mercato comune¹³⁹.

Certo, che la Commissione deve tener conto delle disposizioni del Trattato e della giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti sono state previste delle regole comunque applicabili, come ad esempio il fatto che l'aiuto è compatibile se risulta strumentale al perseguimento dell'interesse comunitario.

Dunque, tra gli aiuti di Stato e la concorrenza vi è uno stretto rapporto, secondo il quale l'aiuto di Stato può essere concesso laddove non pregiudichi la concorrenza tra gli Stati.

La tutela della concorrenza rientra tra le materie di competenza normativa esclusiva dello Stato¹⁴⁰, per cui spetta a quest'ultimo dettare le normative in materia, sempre nel rispetto delle previsioni europee. Da questo punto di vista, può rilevarsi che, nonostante la disciplina fieristica sia attribuita alla potestà legislativa esclusiva regionale, poi, di fatto, viene ad essere regolata anche dallo Stato, il quale può intervenire in modo indiretto tramite la disciplina della

¹³⁹ Sono di due tipi: deroghe sicuramente compatibili, ex art. 87, par. 2 CE, ovvero aiuti volti a contrastare i danni prodotti da calamità naturali o eventi eccezionali e aiuti a carattere sociale concessi a singoli consumatori; deroghe potenzialmente compatibili, a discrezione della Commissione, ex art. 87, par. 3 CE, tra cui gli aiuti settoriali, cioè in determinati settori della vita economica.

¹⁴⁰ Art. 117, c. 2 Cost.

concorrenza, in quanto le fiere, rappresentando un fenomeno economico interno a ciascuno Stato, devono poter operare nel mercato secondo i principi di una sana concorrenza.

5. Il sistema fieristico italiano e le imprese

Il sistema fieristico italiano intende contraddistinguere la produzione proveniente dall'Italia.

Il c.d. *made in Italy* rappresenta quello che si può definire un marchio, cioè un insieme di caratteristiche (dallo stile alla qualità etc.) capaci di imprimere nei prodotti italiani elementi di distinguo rispetto a quelli di altri paesi, in modo da renderli unici.

Come si può rilevare dall'esame fino ad ora condotto, il sistema fieristico italiano ha subito, negli anni, grandi trasformazioni, causate dall'affermazione di principi sanciti a livello comunitario, quali la liberalizzazione del settore, dalla trasformazione degli enti fieristici, da sempre definiti enti pubblici, in società per azioni, e dalla crescita della concorrenza a livello internazionale.

Per comprendere il posizionamento del sistema fieristico italiano, è utile conoscere anche quello di altri paesi. Ebbene, l'offerta fieristica internazionale si concentra su tre aree

principali ¹⁴¹: quella nord americana, in cui le fiere sono di dimensioni simili a quelle europee, ma si discostano da queste ultime per le caratteristiche strutturali, infatti, rappresentano un mercato frazionato in numerose fiere di dimensioni medio piccole; l'area orientale, rappresentativa di un sistema fieristico non di grandi dimensioni, il quale però è in crescita; ed infine, l'area europea, nella quale sono siti i quartieri fieristici di maggiori dimensioni, e caratterizzata dalla crescita di investimenti in nuove strutture.

La rilevanza del sistema fieristico europeo è dimostrata anche dal fatto che in esso si svolge il maggior numero di manifestazioni, anche se negli anni novanta si è registrato un calo dei tassi di crescita, a causa della concorrenza da parte degli altri paesi; ma non solo, infatti, è diminuito anche il numero dei visitatori.

L'Italia rappresenta il secondo paese a livello mondiale nel settore fieristico, dopo la Germania, come è possibile cogliere dai dati relativi al fatturato delle aziende fieristiche ¹⁴².

Bizzarro è che questa posizione rivestita dal nostro Ordinamento a livello internazionale derivi in gran parte dalla Fiera.

¹⁴¹ Ugo Girardi, *Il settore fieristico tra promozione dello sviluppo e strategie di internazionalizzazione*, in *Disciplina del commercio*, 2003, p. 780.

¹⁴² Ad esempio, nel 2002 il fatturato italiano era di 780 milioni di euro.

di Milano¹⁴³, la quale accoglie circa un terzo delle manifestazioni internazionali che si tengono in Italia; non a caso è stata la prima a quotarsi in borsa.

A questo punto, risulta chiaro che il sistema fieristico italiano, data la sua posizione di preminenza, rappresenti un fattore importante per l'economia della nazione, comportando da un lato, la crescita quantitativa e qualitativa dei sistemi di produzione interni, dall'altro una costante produzione del livello di ricchezza generale¹⁴⁴.

Fiere ed imprese sono due entità inscindibili tra loro, in quanto la manifestazione fieristica esiste perché rappresenta uno strumento per la promozione delle imprese.

In particolare, a beneficiare del sistema fieristico italiano sono le piccole e medie imprese, che caratterizzano, perlopiù, il sistema produttivo italiano, ma non solo, infatti anche quelle di maggiori dimensioni partecipano frequentemente a manifestazioni fieristiche, nonché quelle caratterizzate da rapide evoluzioni tecnologiche.

Le piccole e medie imprese conferiscono al sistema fieristico

¹⁴³ E' stato dimostrato da un'indagine realizzata da Kpmg su venti quartieri europei.

¹⁴⁴ Ugo Girardi, *Il settore fieristico tra promozione dello sviluppo locale e strategie di internazionalizzazione*, cit., p. 782.

un ruolo di grande importanza, in quanto per esse rappresenta un modo alternativo e più efficace rispetto ad altri strumenti promozionali, quali la pubblicità su riviste o tramite i *mass media*¹⁴⁵, e che riesce a realizzare un incontro perfetto tra la domanda e l'offerta in un determinato luogo fisicamente esistente. Inoltre, costituisce un veicolo di aggiornamento dei progressi che si sono effettuati in un certo campo, e permette di valutare realmente il tasso di concorrenza presente nel settore rappresentato dall'evento.

Le fiere sono considerate come una vetrina¹⁴⁶, un'occasione di confronto, di relazioni dirette, di verifica e nuovi affari, ricoprendo, così, un ruolo di grande importanza per l'economia sia delle imprese partecipanti che dell'intera nazione, infatti, è proprio per accrescere la ricchezza, che si cerca di incentivare il legame tra le fiere e le politiche di internazionalizzazione dell'economia nazionale.

Le fiere italiane per costituire veramente un importante fattore di sviluppo economico non possono prescindere da una loro

¹⁴⁵ Questi metodi sono invece più efficaci in una fase iniziale, in cui c'è la necessità di incuriosire il potenziale cliente.

¹⁴⁶ Luciano Patrono, *Fiere ed esposizioni: dalla promozione virtuale alla vetrina virtuale*, in *Riv. Diritto pubblico comparato e europeo*, 2002, p. 798.

internazionalizzazione¹⁴⁷. E' in questa chiave che va interpretato, ad esempio, il decreto collegato alla Finanziaria del 2004, in cui, al fine di incentivare le piccole e medie imprese a seguire politiche di internazionalizzazione, si prevede una determinata defiscalizzazione delle spese sostenute per aderire a manifestazioni fieristiche estere.

L'efficacia dello strumento fieristico è garantita anche dal fatto che la fiera costituisce un luogo concreto e visibile in cui la domanda incontra l'offerta, costituendo un vantaggio sia per l'espositore, che, in questo modo, non deve attivarsi per cercare i potenziali acquirenti, dato che essi si recano presso di lui autonomamente, sia per il visitatore, il quale ha, così, un'ampia possibilità di scelta.

Certo non può sottovalutarsi, che, comunque, partecipare ad una fiera, comporti dei costi, da parte dell'impresa, ma anche dello stesso visitatore.

Proprio per questo, di recente è stata avanzata la proposta di inserire lo strumento fieristico all'interno di internet. Internet,

¹⁴⁷ Ugo Girardi, *Il settore fieristico tra promozione dello sviluppo locale e strategie di internazionalizzazione*, cit., p. 784.

infatti, non impedisce l'incontro tra la domanda e l'offerta, ma anzi lo può favorire a livello mondiale.

Questo sistema comporterebbe un risparmio economico, in termini di costi di organizzazione e logistici, unito ad un risparmio in termini di tempo.

Ad oggi può ritenersi che il concetto di fiera *on line*, non sia ancora entrato nel tessuto sociale, non essendo presente nemmeno in internet¹⁴⁸, probabilmente per il fatto che viene a mancare quel contatto fisico tra venditore ed acquirente, tipico delle fiere tradizionali e fonte di grande affidabilità.

Le fiere rappresentano uno strumento di promozione efficace tanto nei confronti del settore economico o dei settori economici che deve rappresentare, tanto nei confronti del territorio che le ospita.

Perciò, la fiera costituisce un evento in grado di attrarre a sé molti visitatori, comportando di conseguenza una certa visibilità anche dell'area territoriale coinvolta, la quale potrà ottenere un ritorno in termini di turismo piuttosto che di immagine, apparendo come un centro economico attivo.

¹⁴⁸ A differenza dell'*e commerce* e *e business*.

La rassegna, da questo punto di vista, viene a costituire uno strumento polivalente, che oltre ad esplicitare la sua funzione essenziale di promozione dell'offerta, produce anche un fenomeno di tipo turistico, comportando lo spostamento di molte persone dai luoghi di residenza per raggiungere la manifestazione: è quel fenomeno che prende il nome di turismo d'affari.

Da ciò se ne ricava che la fiera crea turismo e di conseguenza il turismo alimenta l'economia, infatti, la località che si trova ad ospitare una manifestazione fieristica si organizzerà in modo tale da ricavare dei guadagni, mettendo a disposizione vari servizi come strutture ricettive, alberghiere e trasporti.

Conclusioni

Le fiere rappresentano un settore specifico e particolare del mercato e dell'economia, il quale è stato attraversato da numerosi mutamenti di disciplina.

Il sistema fieristico risente dell'evoluzione economica, sociale e politica, che viene a verificarsi, con il passare del tempo, in un certo ordinamento, dovendo, di conseguenza, adattarsi.

Infatti, se fin dopo l'emanazione in Italia della legge quadro del 2001 la politica del paese era caratterizzata da un sistema accentrato di poteri in capo allo Stato, con l'intervento della legge n. 3 del 2001, di riforma costituzionale, si assiste ad un mutamento politico all'insegna del decentramento di funzioni, concernenti diverse materie, in capo alle regioni.

In effetti, questa innovazione politica ha investito anche l'istituto fieristico, il quale, appunto, veniva trasferito alla competenza legislativa esclusiva delle regioni, come può ricavarsi dal nuovo testo dell'art. 117 Cost. , procedendo per *excludendum* dalle materie espressamente conferite allo Stato e alla potestà concorrente.

Può, dunque, sostenersi che, se da un lato, il passaggio da un sistema accentrato ad uno di tipo decentrato, non poteva non ripercuotersi sulla disciplina del sistema fieristico, sensibile anche ai mutamenti della politica del paese, dall'altro, si nota come al crescere dell'autonomia legislativa e amministrativa delle regioni e degli enti locali, a discapito dello Stato, corrisponda un aumento dei rischi, derivanti dalla possibile emanazione di leggi molto diverse tra loro.

Questo pericolo non è da sottovalutare, in quanto potrebbe, così, determinarsi una situazione di disordine normativo, di fronte alla quale gli operatori del settore fieristico potrebbero venire discriminati in ragione del luogo in cui si recano ad esercitare la loro attività, comportando ciò l'applicazione di normative differenti sul medesimo fenomeno, all'interno della stessa nazione.

Lo studio dimostra, tuttavia, come, ciò non si sia verificato; anzi, sebbene sia stato attuato il passaggio di consegne dallo Stato alle regioni, queste ultime sono state molto attente a non creare normative sostanzialmente eterogenee tra di loro, per cui può sostenersi che, nonostante il decentramento possa provocare una valorizzazione delle caratteristiche tipiche di ogni regione, il danno

è stato evitato con l'emanazione di discipline sostanzialmente identiche.

A parere di chi scrive, comunque, occorrerebbe valorizzare il coordinamento tra le regioni anche attraverso l'assunzione di intese istituzionali o la promozione di luoghi di confronto, nonché tramite attività di coordinamento da parte dei vari assessori regionali competenti.

Con il fatto che sono intervenute molteplici leggi regionali a regolare la materia, si sente sempre più forte l'affermazione di un continuo coordinamento tra di loro.

La legge n. 7 del 2001 pare, in parte, che abbia colto il clima comunitario, laddove affermava l'importanza del sistema fieristico italiano orientato alla promozione delle attività economiche, alla valorizzazione dei sistemi produttivi, allo sviluppo delle relazioni commerciali alla cooperazione e al progresso tecnologico.

Ma aspetto ancor più innovativo era rappresentato dalla spinta che essa imprimeva verso la privatizzazione degli enti fieristici, dimostrata dalla preferenza accordata alla trasformazione degli enti in s.p.a. (incentivandoli con benefici fiscali).

Questa trasformazione è molto positiva, in quanto i soggetti privati operano secondo logiche di mercato ed imprenditoriali, che comportano la loro capacità di stare sul mercato con maggiore facilità ed in modo più efficace e competitivo, rispetto agli enti pubblici.

Il ruolo degli enti pubblici, però, non dovrebbe del tutto scomparire, ma anzi, sarebbe utile che si trasformasse, in quello di enti in grado di agevolare lo sviluppo di quartieri fieristici o di garantire le infrastrutture di collegamento, ad esempio.

E' stato molto utile l'intervento della Commissione europea, prima, e della Corte di giustizia, poi, nei confronti delle normative fieristiche nazionali, regionali e provinciali, a causa delle quali l'Italia venne condannata per la violazione dei principi comunitari della libera prestazione dei servizi e del diritto di stabilimento.

La sentenza rivestì una grande importanza, infatti, nonostante costituisse una condanna nei confronti dello Stato italiano, va dunque accolta in modo positivo, in quanto, senza di essa, le normative vigenti continuerebbero a rendere il nostro sistema fieristico poco competitivo e appetibile da parte di operatori stranieri, considerato i numerosi vincoli in esse contenuti.

In definitiva, anche lo stesso passaggio da un modello di intervento diretto degli enti locali, per il tramite di enti pubblici, ad una formula di mercato e di concorrenza, non fu il frutto di un'evoluzione naturale, essendo, semmai, stato indotto da una sentenza.

Sebbene la legge quadro sia stata abrogata, esplicitamente, solo nel 2005 (con legge comunitaria del 2004), non può non notarsi come implicitamente lo fosse già stata, nel momento in cui è intervenuta la riforma del titolo quinto della Costituzione, che ha determinato un proliferare di legislazioni fieristiche da parte delle regioni, le quali hanno fatto venir meno il ruolo e significato della legge n. 7 del 2001.

La L. n. 105 del 2006, che ritaglia allo Stato uno spazio, in materia, conferendogli il potere di costituire un Fondo per sostenere il sistema fieristico italiano, costituiva un utile provvedimento a favore degli operatori del settore che devono sostenere ingenti spese.

Certo, dopo la riforma del titolo quinto della Costituzione, parrebbe che lo Stato non abbia alcuna possibilità di intervenire normativamente nelle fiere, ma a ben vedere così non è, infatti, esso

conserva pur sempre la potestà legislativa in tema di tutela della concorrenza e di coordinamento della finanza pubblica, giungendo indirettamente a dettare disposizioni anche in materia fieristica.

Promuovere le fiere ha un senso anche in forza dei vari scopi cui adempiono. Infatti, accanto alla tipica funzione di *promotion* delle imprese, di aiuto ad imprenditori e visitatori per la raccolta di contatti, in realtà, assolvono anche ad altre finalità. Esse, quasi inconsapevolmente, promuovono le risorse del territorio ospitante e il turismo, costituendo un prezioso strumento di produzione di ricchezza per tutti coloro che ne sono coinvolti.

Non può, del resto, sottovalutarsi come questi eventi siano apprezzati molto dalla località ospitante e dalla sua economia locale, che ne avrà un giovamento generale, basti pensare al beneficio economico che ricevono alberghi o bar.

Il sistema fieristico italiano è in continua evoluzione, muta col passare dei diversi periodi storici, con il cambiamento dell'economia etc. ma soprattutto non può essere sottovalutato il fatto che un giorno le fiere potrebbero trovarsi all'interno di internet, divenendo, fenomeni *on line*, di promozione alternativa a quella tradizionale.

Su questo aspetto, ad oggi, sembra esserci ancora molto scetticismo e secondo la mia visione ciò è giusto, in quanto la computerizzazione toglierebbe alle fiere il loro fascino, e, aspetto ancor più preoccupante farebbe venir meno quella produzione di benefici economici generalizzati.

Probabilmente, la prevalenza della figura tradizionale di fiera o di quella virtuale, dipenderà soprattutto dalla convenienza o meno delle imprese espositrici ad investire denaro, sottoforma di costi, per partecipare ad una manifestazione. Quindi dipenderà da una valutazione costi-ricavi, che porterà l'espositore ad orientarsi verso la formula virtuale, qualora il rapporto sia a vantaggio dei costi e a discapito dei ricavi.

Bibliografia

BALBONI E., *Commento sub articolo 39 in Commentario al D.L.G.S. n. 112/98*, in *Le Regioni*, 1998;

BARBERA A. e FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2002;

CAIA G., voce *Fiere e mercati*, in *Enciclopedia Giuridica, dell'Istituto dell'Enciclopedia Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1989;

CARANTA R., *Diritto comunitario e diritto interno in materia di fiere*, in *Diritto pubblico e comparato europeo*, 2002;

CARTONI F. e DI DONNA M., *Le fiere*, Bari, Progedit, 2001;

D'ACUNTO S., *Fiere senza frontiere*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1998;

D'ACUNTO S., *La sentenza della Corte di giustizia contro l'Italia in materia di fiere: un dossier complesso, tuttora aperto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002;

GAMBELLI E., voce *Fiere ed enti fieristici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1968;

GIRARDI U., *Il settore fieristico tra promozione dello sviluppo locale e strategie di internazionalizzazione*, in *Disciplina del commercio*, 2003;

PATRUNO L., *Fiere ed esposizioni: dalla promozione territoriale alla vetrina virtuale*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2002;

PINNA BERCHET F., *Fiere italiane antiche e moderne*, Padova, Cedam, 1936;

RINALDI P., *Commento all'art. 40 e 41*, in *Le Regioni*, 1998;

SUGLIA P., *La legislazione in materia fieristica*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina, giurisprudenza*, 2001.