CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 29 maggio 2001 [1]

Indice

I — Introduzione ..... I- 310

II — Procedimento e conclusioni ..... I- 312

III — Presa di posizione ..... I- 314

A — Sulla ricevibilità del ricorso ..... I- 314

1) Disposizioni non citate nel dispositivo del parere motivato ..... I- 314

2) Disposizioni non citate chiaramente ..... I- 316

a) Art. 7 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43 I- 316

b) Art. 6 della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35 ..... I- 316

c) Art. 15 della legge regionale della Lombardia 29 aprile 1980, n. 45 .. I- 317

B — Disposizioni non più in vigore ..... I- 317

1) Legge regionale delle Marche 12 marzo 1979, n. 16, e legge regionale dell'Abruzzo 13 novembre 1980, n. 75 ..... I- 317

2) Leggi abrogate dopo la presentazione del ricorso ..... I- 320

C — Sulla fondatezza del ricorso ..... I- 320

1) Riflessioni preliminari a carattere generale ..... I- 321

a) Sull'applicabilità della libera prestazione dei servizi all'organizzazione di fiere ..... I- 321

b) Limitazioni alla libertà di stabilimento ..... I- 321

c) Nessuna limitazione dell'ambito di applicazione delle libertà fondamentali tramite il divieto di perseguire uno scopo di lucro ..... I- 323

d) Disposizioni derogatorie dell'art. 55 del Trattato CE ..... I- 323

1 — Lingua originale: il tedesco.

e) Trattamento dell'ingerenza nelle libertà fondamentali di cui trattasi e della sua giustificazione ..... I- 324

f) Attività di organizzazione di fiere quale prestazione di servizi di interesse economico generale ..... I- 326

2) Requisiti nei riguardi degli organizzatori di fiere ..... I- 328

a) La necessità di un riconoscimento della qualifica di organizzatore di fiere ..... I- 328

b) La limitazione della forma giuridica ammissibile di un organizzatore di fiere ..... I- 330

c) L'obbligo di disporre di una sede permanente ..... I- 330

d) La limitazione dell'attività dell'organizzatore alla realizzazione di fiere I- 332

e) Divieto di perseguire uno scopo di lucro ..... I- 333

i) Sull'ingerenza ..... I- 333

ii) Sulla giustificazione ..... I- 334

f) La partecipazione di autorità pubbliche alla designazione di organi di enti fieristici ..... I- 335

i) Libera prestazione dei servizi ..... I- 336

ii) Libertà di stabilimento ..... I- 337

g) Partecipazione di un ente territoriale della regione nell'ambito dell'ente fieristico ..... I- 337

3) Condizioni per singole manifestazioni fieristiche ..... I- 338

a) Periodicità e durata della manifestazione fieristica ..... I- 338

i) Sull'ingerenza ..... I- 338

ii) Sulla giustificazione ..... I- 339

b) Armonia con la programmazione regionale ..... I- 339

i) Sull'ingerenza ..... I- 340

ii) Sulla giustificazione ..... I- 340

c) Termini per la richiesta di autorizzazione ..... I- 341

i) Sull'ingerenza ..... I- 341

ii) Sulla giustificazione ..... I- 342

d) Disposizioni che prevedono, ai fini dell'organizzazione di una fiera, l'inserimento in un calendario ufficiale ..... I- 342

4) Condizioni per organizzatore e manifestazioni ..... I- 344

IV — Sulle spese ..... I- 348

V — Conclusione ..... I- 348

I — Introduzione

1. Con il ricorso per inadempimento in oggetto la Commissione censura il fatto che talune disposizioni italiane nazionali e regionali contengano delle condizioni nei riguardi degli organizzatori di fiere e singole manifestazioni fieristiche e degli espositori. La Commissione sostiene che tali norme sono in contrasto con il principio della libera circolazione dei servizi — art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE) — ed, in parte, altresì con il principio della libertà di stabilimento sancito dall'art. 52 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE).

2. In particolare, la Commissione sostiene che le seguenti condizioni previste per gli organizzatori di fiere non sono conformi alla libera prestazione dei servizi:

— la necessità di un riconoscimento ufficiale della qualifica di organizzatore di fiere [2];

— la limitazione in merito alle possibili forme o configurazioni giuridiche utilizzabili da parte di un soggetto organizzatore di fiere [3];

— l'obbligo di avere una sede permanente per il soggetto organizzatore di fiere [4];

— la limitazione dell'attività del soggetto organizzatore alla realizzazione di fiere [5];

— il divieto di perseguire uno scopo di lucro [6].

3. La Commissione ritiene che l'influenza da parte delle pubbliche autorità, prevista dalla normativa, con riferimento alla designazione di organi di enti fieristici [7], e il requisito che un ente territoriale locale debba essere uno dei soci fondatori di detti enti [8] risultino contrari sia alla libera prestazione dei servizi che alla libertà di stabilimento.

4. Inoltre la Commissione afferma che diverse condizioni riferite a singoli allesti-

2 — Paragrafo 75 e segg. di queste conclusioni.
3 — Paragrafo 82 e segg. di queste conclusioni.
4 — Paragrafo 85 e segg. di queste conclusioni.
5 — Paragrafo 92 e segg. di queste conclusioni.
6 — Paragrafo 97 e segg. di queste conclusioni.
7 — Paragrafo 106 e segg. di queste conclusioni.
8 — Paragrafo 117 e segg. di queste conclusioni.

menti di fiere violano la libera prestazione dei servizi. Trattasi dei seguenti requisiti:

— determinate fiere devono avere carattere periodico [9];

— le fiere devono risultare conformi alla programmazione regionale e nazionale [10];

— la domanda per l'autorizzazione inerente alle fiere deve essere presentata due anni prima che le fiere abbiano luogo [11], e

— le fiere possono essere allestite solo qualora siano state inserite in un calendario ufficiale [12].

5. Oltre a ciò, la Commissione censura alcune disposizioni che prevedono la partecipazione di enti locali alla procedura di riconoscimento della qualifica di soggetti organizzatori e di autorizzazione all'organizzazione di fiere [13].

6. Infine, la Commissione denuncia anche quelle norme che consentono solo ai soggetti produttori di esporre nelle fiere [14].

7. In sostanza l'Italia ha preso posizione contro tali censure solo nella risposta alla lettera di diffida della Commissione. Nel controricorso il governo italiano ha fatto riferimento ad un disegno di legge, presentato all'epoca e approvato agli inizi del 2001, che dovrebbe modificare le disposizioni censurate. Pur trattandosi quindi, in fin dei conti, di un indiscusso inadempimento, questo procedimento riguarda la prima applicazione delle libertà fondamentali ai requisiti imposti ai soggetti organizzatori di fiere e di singoli eventi fieristici. Il giudizio da esprimere su tali norme appare rilevante anche oltre i confini dell'Italia. Pertanto le censure devono essere esaminate nel dettaglio. Le deduzioni delle parti, vale a dire i motivi esposti nel ricorso della Commissione e i relativi argomenti prospettati dall'Italia nella risposta alla lettera di diffida, sono riprodotte dettagliatamente nell'ambito delle mie osservazioni.

8. Per quanto concerne le disposizioni italiane, lo Stato è competente ad emanare una disciplina-quadro in merito alle manifestazioni fieristiche. Tale quadro normativo viene completato tramite leggi regionali. La Commissione contesta quindi una

9 — Paragrafo 122 e segg. di queste conclusioni.
10 — Paragrafo 129 e segg. di queste conclusioni.
11 — Paragrafo 137 e segg. di queste conclusioni.
12 — Paragrafo 144 e segg. di queste conclusioni.
13 — Paragrafo 154 e segg. di queste conclusioni.
14 — Sull'ammissibilità di tale censura, v. paragrafo 25 e segg. di queste conclusioni.

disciplina che si suddivide in tre decreti nazionali e nove leggi regionali. Le singole norme sono riportate solo in occasione della esposizione delle censure.

II — Procedimento e conclusioni

9. A seguito di reclami proposti da vari organizzatori di manifestazioni fieristiche, la Commissione esaminava le disposizioni inerenti l'organizzazione di fiere, esposizioni e mercati in Italia, pervenendo alla conclusione che nei loro confronti potevano essere formulate le sopra menzionate censure.

10. La Commissione, con una lettera di diffida del 16 aprile 1996, richiamava l'attenzione del governo italiano su tali dubbi e gli ingiungeva di formulare le proprie osservazioni entro due mesi. Con lettera del 16 luglio 1996, il governo italiano rispondeva formulando, anzitutto, eccezioni di natura sostanziale al fine di confutare, almeno in parte, le censure della Commissione. Questa, non essendo stata persuasa da tale risposta, trasmetteva al governo italiano il parere motivato del 18 maggio 1998 e concedeva allo stesso un termine ultimo di due mesi per replicare alle censure. Tale termine scadeva alla data del 18 luglio 1998 senza che nulla fosse stato fatto. Con lettera del 15 febbraio 1999, la Rappresentanza permanente della Repubblica italiana presso l'Unione Europea trasmetteva un disegno di legge che il Senato aveva già approvato, ma che a quel momento era ancora all'esame di una commissione della Camera dei Deputati. Secondo la Commissione, questo disegno di legge teneva conto in misura notevole delle sue osservazioni.

11. Con ricorso presentato dinanzi alla Corte di giustizia il 17 novembre 1999 la Commissione ha chiesto che la Corte voglia:

1) dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 59 e segg. del Trattato CE mantenendo in vigore le seguenti norme:

— art. 2, primo comma, e art. 7 del regio decreto legge 29 gennaio 1934, n. 454;

— art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n.7;

— art. 2, paragrafi 4, 6 e 7, del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 390;

— art. 4 della legge regionale della Liguria 14 luglio 1978, n. 40;

— art. 6, paragrafo 1, lett. e), f), g), h), art. 6, paragrafo 4, e art. 7 della legge regionale del Veneto 2 agosto 1988, n. 35;

— art. 2, sesto comma, art. 4, primo trattino, art. 6, terzo e quarto comma, e art. 10, lett. a), della legge regionale delle Marche 12 marzo 1979, n. 16;

— art. 4, art. 5, sesto comma, lett. a) e c), art. 6, primo comma, art. 8, primo e secondo comma, e art. 16 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43;

— art. 4, paragrafo 1, lett. c), art. 4, paragrafo 2, e art. 15, terzo comma, della legge regionale della Lombardia 29 aprile 1980, n. 45;

— art. 3, art. 4 e art. 8, ultimo comma, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10;

— art. 2, ultimo comma, e art. 6 della legge regionale dell'Abruzzo 13 novembre 1980, n. 75;

— art. 3, art. 5 e art. 6, terzo e quarto comma, art. 12 e art. 19, primo comma, della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35;

2) dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 52 e segg. e 59 e segg. del Trattato CE mantenendo in vigore le seguenti norme:

— art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 7;

— art. 2, lett. c) e d), art. 3, lett. b) e c), e art. 5, lett. a), della legge regionale della Liguria 3 novembre 1972, n. 12;

— art. 8, paragrafo 1, della legge regionale del Veneto 2 agosto 1988, n. 35;

— art. 6, terzo comma, paragrafi 3 e 4, art. 7, art. 8, secondo comma, e art. 11, lett. a), b), c) e d), della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980 n. 43;

— art. 5, paragrafi 2 e 5, art. 10, paragrafo 4, art. 11, paragrafi 2 e 3, e art. 15, paragrafo 1, della legge regionale della Lombardia 29 aprile 1980, n. 45;

— art. 5, art. 13, art. 14 e art. 15, lett. a), della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10;

— art. 7 della legge regionale dell'Abruzzo 13 novembre 1980, n. 75;

— artt. 6, 7 e 23 della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35;

3) condannare la Repubblica italiana alle spese.

12. Nel controricorso, presentato il 13 marzo 2000, la Repubblica italiana non ha formulato alcuna conclusione né più contestato, in effetti, l'inadempimento. Ha solo più volte rinviato ad un disegno di legge per un quadro normativo sulla disciplina fieristica. Detto disegno è stato nel frattempo approvato ed è divenuto la legge 11 gennaio 2001, n. 7, intitolata «Legge quadro sul settore fieristico» [15].

III — Presa di posizione

A — *Sulla ricevibilità del ricorso*

13. Poiché la Commissione, nel citare le norme censurate, è incorsa in alcune inesattezze nei suoi diversi atti, è da verificarsi, a tale riguardo, la ricevibilità del ricorso.

1) Disposizioni non citate nel dispositivo del parere motivato

14. La Commissione censura nel proprio ricorso diverse norme italiane, che nel

15 — GURI n. 26 del 1° febbraio 2001.

parere motivato sono state menzionate solo nella motivazione. Si tratta delle seguenti norme:

— art. 16 della legge regionale dell'Emilia-Romagna del 26 maggio 1980, n. 43;

— artt. 3 e 4 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10, e

— art. 7 della legge regionale del Veneto 2 agosto 1988, n. 35.

15. Ci si può pertanto domandare se il procedimento precontenzioso abbia avuto luogo in modo regolare. Per decidere in merito occorre basarsi sulla funzione del procedimento precontenzioso. Per costante giurisprudenza, esso deve avere «lo scopo, da un lato, di circoscrivere l'oggetto del contendere e di fornire allo Stato membro, invitato a presentare le sue osservazioni, i dati che gli occorrono per predisporre la propria difesa (...) e, dall'altro, di permettere a quest'ultimo di mettersi in regola prima che non venga adita la Corte» [16].

16. Pertanto, un ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (ora art. 226 CE), presuppone una previa lettera di diffida e un parere motivato. Il ricorso può basarsi unicamente sui motivi già enunciati nel parere motivato [17]. Ciò vale, seppur in modo un pò meno rigoroso, anche per gli addebiti di cui alla lettera di diffida [18]. In caso contrario il ricorso è irricevibile [19].

17. Quando lo Stato membro convenuto, come nel caso in oggetto, individua una censura non nel dispositivo dell'intimazione conclusiva di cui al parere motivato, ma solo nella relativa motivazione, la qualità redazionale di tale documento appare certo discutibile, ma le finalità del procedimento precontenzioso sono pur sempre salvaguardate. Le censure controverse emergono, in ultima analisi, dalla motivazione e non dalla pura intimazione di modificare tale o talaltra disposizione. Ci si può attendere che uno Stato membro, al quale sia fatto carico di un'inadempimento al Trattato, faccia tutto il possibile per contribuire alla spiegazione, se ne esiste una, e per rimuovere, eventualmente, l'inadempimento [20]. A questo punto è necessario, quale primo passo, leggere attentamente la lettera di diffida e il parere motivato.

16 — Sentenza 15 febbraio 2001, causa C-230/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1169, punto 31), in particolare a proposito della lettera di diffida.

17 — V. sentenza 13 dicembre 1990, causa 347/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4747, punto 16).

18 — V. conclusioni del 7 novembre 2000 nella causa C-230/99, Commissione/Francia (Racc. 2001, pag. 1171, paragrafo 27 e segg.).

19 — Sentenza 12 gennaio 1994, causa C-296/92, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1, punto 13 e segg.).

20 — V., sentenza 22 settembre 1988, causa 272/86, Commissione/Grecia (Racc. pag. 4875, punto 26 e segg.).

18. Le disposizioni censurate dalla Commissione sono state però indicate in modo chiaro nella motivazione. Il ricorso è pertanto ricevibile.

2) Disposizioni non citate chiaramente

a) Art. 7 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43

19. Al punto 2) delle conclusioni del ricorso, la Commissione censura l'intero l'art. 7 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43. Al punto 54, lett. i), del ricorso la stessa indica tuttavia solo l'art. 7, lett. a), come disposizione in contrasto col diritto comunitario. Attraverso la citazione letterale della disposizione nella nota in calce n. 85, risulta chiaro che la Commissione intende riferirsi all'art. 7, secondo comma, lett. a), ove vengono menzionati i contributi per fiere che siano organizzate con la partecipazione di enti pubblici o nell'interesse pubblico. La domanda formulata nel ricorso è quindi ricevibile, tutt'al più, con riferimento alla parte della norma menzionata nella motivazione.

20. Inoltre la lettera di diffida e il parere motivato si sono riferiti tuttavia, nell'ambito del disegno di legge sull'intervento di pubblici uffici nell'organizzazione delle fiere, solo all'art. 7, terzo e quarto comma, ove si prevede, a quanto risulta, che i contributi possano essere concessi solo in via eccezionale e con limiti temporali ai fini dell'attività promozionale e della gestione di fiere.

21. In questo modo, il ricorso modifica la censura che la Commissione ha sollevato durante il procedimento precontenzioso. Si potrebbe addirittura opinare che solo il ricorso illustri in modo preciso la censura sollevata relativamente a tale disposizione, mentre le indicazioni nel procedimento precontenzioso non lasciano trapelare alcuna censurabile influenza sulla gestione delle fiere. Pertanto, relativamente all'art. 7 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43, non si è svolto un procedimento precontenzioso regolare e la domanda di cui al punto 2) del ricorso è irricevibile su questo punto.

b) Art. 6 della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35

22. La Commissione è incorsa in una ulteriore inesattezza citando l'art. 6 della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35. Nel corso del procedimento precontenzioso e

nella domanda di cui al punto 1) del ricorso la Commissione cita, con riferimento alla violazione della libera prestazione di servizi, l'art. 6, terzo e quarto comma. L'art. 6 tuttavia non è suddiviso in commi, ma in lettere. Solo dai motivi del ricorso emerge che la Commissione si riferiva all'art. 6, lett. d) ed e). L'oggetto della lite non è quindi chiaro e non è si è svolto un procedimento regolare riguardo a dette disposizioni. La domanda di cui al punto 1) del ricorso è quindi, riguardo all'art. 6, terzo e quarto comma, della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35, irricevibile[21].

c) Art. 15 della legge regionale della Lombardia 29 aprile 1980, n. 45

23. Altre considerazioni valgono per il fatto che la Commissione, nel ricorso, riduce le disposizioni censurate. Ad esempio, con riferimento all'art. 15 della legge regionale della Lombardia 29 aprile 1980, n. 45, la Commissione, nel dispositivo del parere motivato, censurava l'intero art. 15, mentre nella domanda di cui al punto 1) del ricorso ne critica soltanto il terzo comma. Poiché, secondo la sopra menzionata giurisprudenza, gli addebiti possono essere ridotti, il ricorso risulta, a tale riguardo, ricevibile.

B — *Disposizioni non più in vigore*

24. Ulteriori problemi relativi alla ricevibilità e addirittura anche alla fondatezza del ricorso, derivano dal fatto che almeno sei delle leggi censurate dalla Commissione non sono più in vigore.

1) Legge regionale delle Marche 12 marzo 1979, n. 16, e legge regionale dell'Abruzzo 13 novembre 1980, n. 75

25. A fronte della richiesta di informazioni della Corte, entrambe le parti hanno ammesso che:

— la legge regionale delle Marche 12 marzo 1979, n. 16, è stata abrogata tramite l'art. 20 della legge regionale delle Marche 13 aprile 1995, n. 52, e

— la legge regionale dell'Abruzzo 13 novembre 1980, n. 75, è stata abrogata tramite l'art. 18 della legge regionale dell'Abruzzo 10 settembre 1993, n. 58.

21 — Va qui rilevato che dette disposizioni, anche dal punto di vista del contenuto, non contrastano, in modo evidente, con la libera prestazione dei servizi.

Al momento dell'inoltro della lettera di diffida del 16 aprile 1996, le disposizioni censurate di dette leggi non erano conseguentemente più in vigore.

26. La Commissione ha ad ogni modo obiettato al riguardo che diverse disposizioni della legge regionale delle Marche 13 aprile 1995, n. 52, nonché della legge regionale dell'Abruzzo 10 settembre 1993, n. 58, riprendono, in modo più o meno fedele dal punto di vista letterale, il contenuto delle norme censurate delle sopra menzionate leggi. Rinvia alla sentenza nella causa C-105/91 [22], che risulta applicabile per analogia nella causa in oggetto.

27. Si deve, a questo proposito, innanzi tutto osservare che il ricorso della Commissione sarebbe comunque infondato per quanto riguarda le disposizioni abrogate prima dell'invio della lettera di diffida. Decorso il termine che la Commissione aveva stabilito nel proprio parere motivato, non sussisteva più la violazione espressamente censurata del diritto comunitario. Le conclusioni del ricorso, come formulate dalla Commissione, dovrebbero essere pertanto respinte in tale parte.

28. Tuttavia, il rinvio alla sentenza pronunciata nella causa C-105/91 e la rinnovata emanazione delle censurate disposizioni potrebbero essere intese come tacita modifica delle conclusioni del ricorso.

29. Va osservato a questo riguardo, in primo luogo, che una tale modifica delle conclusioni del ricorso sarebbe da considerarsi come un motivo nuovo ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura. Dato che esso si fonda su un elemento di fatto che si è verificato prima dell'inizio del procedimento giudiziario, dovrebbe essere respinto in quanto tardivo.

30. La tesi della Commissione non convince, d'altronde, neppure nel merito. La Corte, nella sentenza emessa nella causa C-105/91, ha osservato che la Commissione, in un ricorso per inadempimento, può censurare una normativa giuridica che lo Stato membro convenuto abbia emanato solo dopo la notifica del parere motivato qualora detta normativa confermi nel complesso la disciplina originariamente censurata [23].

31. Tale giurisprudenza sconvolge i principi generali del procedimento precontenzioso, il quale può realizzare entrambi i suoi obiettivi (fissare l'oggetto della controversia e fornire allo Stato membro convenuto l'opportunità di difendersi) se già la lettera di diffida configura, nella maniera più concreta possibile, i provvedimenti dello Stato membro convenuto che la Commissione censura.

22 — Sentenza 17 novembre 1992, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-5871).

23 — A riguardo, v. già sentenza 1° dicembre 1965, causa 45/64, Commissione/Italia (Racc. pag. 885, in particolare pag. 896).

32. Un addebito relativo a disposizioni nel frattempo abrogate, ma nuovamente emanate in forma più o meno comparabile, non soddisfa tali funzioni. Né la Corte né lo Stato membro convenuto possono determinare l'oggetto della lite raffrontando gli atti della Commissione con il diritto vigente. Lo Stato membro può inoltre avere delle incertezze nel giudicare se e in che misura le disposizioni subentrate siano in contrasto con il diritto comunitario, cosicché il medesimo, in sede di difesa o nel tentativo di sanare la situazione, deve confrontarsi con ulteriori, superflue difficoltà.

33. La modifica dell'oggetto delle lite, in base alla menzionata giurisprudenza, può essere giustificata solo dalla circostanza che la Commissione, anche facendo ricorso a ogni concepibile diligenza, non possa prevedere una modifica del diritto nazionale. Inoltre, senza la possibilità di modificare l'oggetto della lite, sussisterebbe il rischio che gli Stati membri ostacolino abusivamente il procedimento di inadempimento. Se gli Stati membri potessero privare di effetto utile il procedimento precontenzioso abrogando la normativa criticata, ma trasponendola in una nuova legge senza modifiche sostanziali, l'efficacia del procedimento di inadempimento sarebbe seriamente compromessa.

34. Tuttavia, se la Commissione — come nel caso presente — censura delle norme che sono state già abrogate prima dell'inoltro della prima lettera di diffida, non sussiste alcun rischio di abuso del genere. Anzi, la Commissione non adempie pienamente il suo dovere di chiarire la materia del contendere nel procedimento di inadempimento [24].

35. Nemmeno l'idea che l'Italia abbia trasgredito, nel presente caso, il proprio dovere di cooperare in modo costruttivo in un procedimento per inadempimento [25] può giustificare una modifica successiva dell'oggetto della lite. La Repubblica italiana era tenuta, in via di principio, a reagire in modo adeguato alla prima lettera di diffida. Poiché uno uno Stato membro deve conoscere il proprio diritto, il governo italiano avrebbe dovuto individuare gli errori della Commissione in merito al diritto italiano e fare riferimento a tali inesattezze nella risposta alla lettera di diffida. A dire il vero, detta omissione da parte del governo italiano — presumibilmente dovuta a negligenza — è ben lungi dall'eguagliare l'importanza che assumono l'abrogazione e la rinnovata emanazione di disposizioni censurate quando sono effettuate — di regola, deliberatamente — dopo la notifica del parere motivato. Inoltre può essere rimproverato alla Commissione, nel presente contesto, un concorso di colpa, certamente preponderante. Una successiva modifica delle conclusioni del ricorso non sarebbe pertanto lecita.

24 — V. sentenze 25 maggio 1982, causa 97/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 1819, punto 6), e 11 dicembre 1985, causa 192/84, Commissione/Grecia (Racc. pag. 3967, punto 20 e segg.)

25 — V. sentenze nella causa 97/81 (citata alla nota 24), punto 7, e nella causa 192/84 (citata alla nota 24), punto 21.

36. Poiché queste due leggi sono le sole che la Commissione critica, a motivo del fatto che ammettono solo i produttori a operare quali organizzatori di fiere, la censura in oggetto deve essere contestualmente respinta nella sua interezza.

2) Leggi abrogate dopo la presentazione del ricorso

37. La Corte ha statuito, in una costante giurisprudenza, che la modifica di disposizioni censurate dopo il decorso del termine stabilito dalla Commissione nel parere motivato — nella fattispecie alla data del 18 luglio 1998 — non può considerarsi un'attenuante irrilevante in un procedimento per inadempimento [26].

38. Pertanto, per il procedimento per inadempimento è ininfluente l'abrogazione delle seguenti leggi:

— legge regionale della Liguria 14 luglio 1978, n. 40, abrogata tramite l'art. 19 della legge regionale della Liguria 9 febbraio 2000, n. 8;

— legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43, abrogata tramite l'art. 23 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 25 febbraio 2000, n. 12;

— regio decreto legge 29 gennaio 1934, n. 454, e decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 390, così come tutte le altre disposizioni che sono state abrogate dall'art. 13 della legge quadro sul settore fieristico 11 gennaio 2001 [27].

C — *Sulla fondatezza del ricorso*

39. Le restanti censure della Commissione riguardano sia obblighi per gli organizzatori di fiere sia obblighi inerenti alle fiere. Quindi occorre anzitutto esporre i principi relativi all'applicazione della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento all'organizzazione di fiere.

26 — Sentenze 1° giugno 1995, causa C-123/94, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-1457, punto 7), e 18 dicembre 1997, causa C-361/95, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-7351, punto 13 e segg.).

27 — Tale disposizione prevede l'abrogazione, oltre che dei due atti normativi espressamente indicati, anche di tutte le altre normative contrastanti con la legge quadro.

1) Riflessioni preliminari a carattere generale

40. La Commissione censura sia disposizioni nazionali che norme regionali. Naturalmente solo gli Stati membri in quanto tali sono vincolati dal diritto comunitario. Risulta tuttavia, da costante giurisprudenza, che gli stessi non possono invocare il proprio ordinamento giuridico interno al fine di giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto comunitario [28]. Con riferimento ai settori della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, la Corte ha precisato che tali principi mirano a realizzare un'equiparazione tra cittadini di uno Stato membro e cittadini di paesi terzi, così da vietare qualsiasi discriminazione derivante da leggi nazionali o regionali [29]. Un inadempimento può derivare quindi anche dal mantenimento in vigore di disposizioni regionali.

a) Sull'applicabilità della libera prestazione dei servizi all'organizzazione di fiere

41. Risulta incontestabile che gli organizzatori di fiere di altri Stati membri potrebbero essere interessati a realizzare delle fiere in Italia senza stabilirvi una sede. È quindi pertinente l'ambito di applicazione ratione personae della libera prestazione di servizi e sussiste il necessario riferimento internazionale.

42. Nell'ambito di applicazione ratione materiae rientrano i servizi. Questi sono definiti dall'art 60 del Trattato CE (divenuto art. 50 CE) quali attività autonome, che, normalmente, sono effettuate dietro compenso. Dato che l'organizzatore di manifestazioni fieristiche riceve regolarmente un compenso dagli espositori e spesso anche dai visitatori di una fiera, sussiste anche questa caratteristica.

b) Limitazioni alla libertà di stabilimento

43. Nella sentenza Gebhard la Corte ha stabilito che «le disposizioni del capo relativo ai servizi hanno carattere subordinato rispetto a quelle del capo relativo al diritto di stabilimento, in quanto, in primo luogo, i termini dell'art. 59, primo comma, presuppongono che il prestatore e il destinatario del servizio in questione siano "stabiliti" in due Stati membri differenti e, in secondo luogo, l'art. 60, primo comma, precisa che le disposizioni relative ai servizi trovano applicazione solo se non

28 — V., ad esempio, sentenza 3 ottobre 1984, causa 254/83, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3395, punto 5).

29 — Sentenza 14 gennaio 1988, causa 63/86, Commissione/Italia (Racc. pag. I-29, punto 13).

si applicano quelle relative al diritto di stabilimento» [30].

44. Nella risposta alla lettera di diffida, l'Italia ha obiettato che le norme censurate in realtà non possono violare il principio della libera prestazione dei servizi perché non hanno ad oggetto dei servizi a favore di singoli soggetti, ma la complessiva attività di allestimento di una fiera. Tale attività si rivolge ad un determinato gruppo di *partner* commerciali e si fonda sulla disponibilità da parte del soggetto organizzatore, almeno in via temporanea, dell'area adibita alla fiera. È perciò applicabile il principio della libertà di stabilimento, mentre la libera prestazione dei servizi entra in questione solo riguardo a singoli soggetti che offrono prestazioni di servizi di supporto per le fiere (ad esempio, l'allestimento di *stand* fieristici, il sostegno e la consulenza o i servizi di segretariato), che nel diritto italiano non vengono limitati.

45. La Commissione ritiene che l'applicazione della libertà di stabilimento non dipenda solo dalla durata della prestazione, ma anche dalla sua frequenza e continuità. Anche l'allestimento di strutture fisse non esclude l'applicazione della libertà di stabilimento [31].

46. Si deve concordare con quanto sostenuto dalla Commissione. Per la distinzione tra libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento è decisivo solo il fatto che l'interessato sia attivo solo temporaneamente o che si inserisca stabilmente nell'economia dello Stato ospitante. Ciò che contraddistingue una fiera o un mercato è il fatto che si svolge un evento circoscritto ad un determinato arco temporale, al massimo alcuni giorni. L'organizzatore di un tale evento svolge quindi, in via di principio, un'attività solo a titolo occasionale. Come è stato statuito nella sentenza Gebhard con riferimento agli avvocati, questo vale anche qualora l'organizzatore interessato si installi con una determinata infrastruttura [32].

47. Non deve essere chiarito in questa sede dove esattamente debba tracciarsi, con riguardo alla frequente organizzazione di fiere, la linea di demarcazione tra un organizzatore di fiere che operi solo a titolo occasionale in uno Stato membro ed un organizzatore che sia ivi stabilito.

48. In ogni caso, le norme sulla realizzazione di fiere potrebbero nuocere alla libera prestazione di servizi a favore di operatori stranieri che vogliano organizzare fiere in Italia solo a titolo occasionale.

30 — Sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punto 22).

31 — La Commissione rinvia alla sentenza Gebhard (citata alla nota 30), punto 27.

32 — Sentenza Gebhard (citata alla nota 30), punto 27.

c) Nessuna limitazione dell'ambito di applicazione delle libertà fondamentali tramite il divieto di perseguire uno scopo di lucro

49. La Repubblica italiana, nella risposta alla lettera di diffida alla Commissione, ha tuttavia osservato che la libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 58, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 48, secondo comma, CE), e, sulla base del rinvio ad opera dell'art. 66 del Trattato CE (divenuto art. 55 CE), la libera prestazione dei servizi, non sono applicabili alle società che non si prefiggono scopi di lucro. Poiché però solo gli imprenditori che non perseguono scopi di lucro possono organizzare fiere o mercati, nel caso di specie — sostiene il governo italiano — le disposizioni sulla libera prestazione di servizi non sono applicabili.

50. La Commissione afferma al riguardo che gli Stati membri non possono assoggettare determinati settori a norme eccezionali, ammettendo solo prestatori di servizi che quindi soddisferebbero, dal loro canto, i requisiti della fattispecie di una norma eccezionale.

51. L'art. 58, secondo comma, del Trattato CE, disciplina solo l'ambito di applicazione ratione personae della libertà di stabilimento e, in base al predetto rinvio, anche quello della libera prestazione dei servizi. È vero che, secondo tale disposizione, determinati soggetti giuridici sono esclusi dalla sfera del principio della libera prestazione dei servizi, ma gli Stati membri non possono escluderne taluni ambiti di attività, ammettendo solo gli operatori che non rientrano nell'ambito di applicazione soggettivo delle libertà fondamentali.

52. L'assenza dello scopo di lucro inoltre non si ricava forzatamente dalla natura dell'attività di organizzazione di fiere, ma è solo un requisito previsto dal diritto italiano. Questo requisito, in quanto tale, è idoneo a limitare [33] la libera prestazione dei servizi, ma non può altresì escluderne l'applicazione.

d) Disposizioni derogatorie dell'art. 55 del Trattato CE

53. Il governo italiano, nella risposta alla lettera di diffida, aveva innanzi tutto eccepito che l'organizzazione di fiere non rientrava nell'ambito di applicazione della libera prestazione dei servizi perché l'art. 55 del Trattato CE, in combinato disposto con l'art. 66 del Trattato CE (divenuti, rispettivamente, art. 45 CE e art. 55 CE), esclude quelle attività che siano connesse all'esercizio dei pubblici poteri. La Commissione è del parere che l'art. 55 del Trattato CE non sia pertinente.

54. L'art. 55 del Trattato CE, in quanto norma derogatoria, va interpretato restrittivamente. La presunta attività pubblica

33 — Al riguardo, in prosieguo, paragrafo 97 e segg.

deve comportare una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri [34]. La Corte non ha elaborato una definitiva definizione dell'esercizio dei pubblici poteri. È però manifesto che la mera tutela degli interessi generali non è sufficiente a far presupporre dei pubblici poteri. Piuttosto, di regola, deve trattarsi del potere di emanare definitivamente decisioni pubbliche che siano idonee ad incidere sulla libertà dei privati [35]. Sebbene l'organizzazione di fiere possa essere utile all'interesse generale, gli organizzatori non devono, in via di principio, adottare alcuna decisione pubblica. Pertanto, l'organizzazione di fiere non costituisce attività pubblica.

e) Trattamento dell'ingerenza nelle libertà fondamentali di cui trattasi e della sua giustificazione

55. La libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento vietano discriminazioni e limitazioni ingiustificate.

56. In merito alla libera prestazione dei servizi la Corte ha recentemente di nuovo dichiarato:

«Secondo una giurisprudenza costante, la libera prestazione dei servizi richiede non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, allorché sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi» [36].

57. Essa ha inoltre ha così statuito:

«In secondo luogo la libera prestazione di servizi, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata solo con normative giustificate da ragioni imperative di interesse pubblico e che si applicano ad ogni persona o impresa che eserciti un'attività sul territorio dello Stato membro ospitante. Inoltre, per essere così giustificata, la normativa nazionale di cui trattasi deve essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di quest'ultimo» [37].

58. In proposito, la giustificazione consistente nel richiamo a interessi generali è

34 — Sentenza 13 luglio 1993, causa C-42/92, Thijssen (Racc. pag. I-4047, punto 8).

35 — Al riguardo, sentenza Thijssen (citata alla nota 34), punto 17 e segg.

36 — Sentenza 20 febbraio 2001, causa C-205/99, Analir e a. (Racc. pag. I-1271, punto 21 con ulteriori citazioni).

37 — Sentenza Analir e a. (citata alla nota 36), punto 25, con ulteriori citazioni.

esclusa qualora un interesse «sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito» [38].

59. Per la libertà di stabilimento valgono analoghi criteri, fatta eccezione per la presa in considerazione delle disposizioni alle quali sono soggetti i prestatori di servizi nello Stato di origine:

«A termini dell'art. 52, secondo comma, del Trattato, l'esercizio della libertà di stabilimento è subordinato alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini. Ne consegue che, qualora l'accesso a un'attività specifica o l'esercizio della stessa sia subordinato nello Stato membro ospitante ad una determinata disciplina, il cittadino di un altro Stato membro che intenda esercitare tale attività deve, di regola, soddisfare i requisiti fissati da tale normativa (...).

Dalla giurisprudenza della Corte emerge, tuttavia, che i provvedimenti nazionali atti a limitare o rendere meno attrattivo l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro condizioni per poter risultare giustificati: applicarsi in modo non discriminatorio, rispondere a motivi imperativi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo (...)» [39].

60. A precisazione, si deve aggiungere che è possibile giustificare norme speciali per gli stranieri soltanto sulla base dell'art. 56, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 46, n. 1, CE), mentre motivi imperativi di interesse generale a carattere vincolante potrebbero giustificare tutte le altre possibili limitazioni. La nozione di motivi imperativi di interesse generale è da intendersi in senso talmente ampio da ricomprendervi le cause giustificative di cui all'art. 56, n. 1, del Trattato CE: ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica [40].

61. In particolare, emergerà che le disposizioni italiane impugnate non contengono alcuna discriminazione manifesta, cosicché non è necessaria alcuna giustificazione ai sensi dell'art. 56 del Trattato CE.

62. L'Italia si è essenzialmente richiamata, al fine di giustificare la normativa oggetto della lite, alla regolare realizzazione delle fiere. Essa evidenzia in special modo i rischi per la salute e la sicurezza dei visitatori di fiere che, in particolare, risultano dal fatto che un rilevante numero di persone visita la sede di una fiera per un periodo di tempo limitato. Sostiene altresì che deve essere

38 — Sentenza 9 marzo 2000, causa C-355/98, Commissione/Belgio — servizi privati di sorveglianza (Racc. pag. I-1221, punto 37).

39 — Sentenza 1° febbraio 2001, causa C-108/96, Mac Quen e a. (Racc. pag. I-837, punto 25 e segg.).

40 — Sentenza Mc Quen (citata alla nota 39), punto 26.

garantita la conciliabilità delle fiere con le condizioni del luogo e con altre manifestazioni che debbano avere luogo nella località interessata. Si devono prendere in considerazione gli aspetti del traffico e dell'ambiente. È questo il motivo per cui, in altri Stati membri, le fiere sono del pari disciplinate dallo Stato.

63. La Commissione respinge tale tesi in merito alle singole censure.

64. L'interesse alla regolare realizzazione di una fiera risulta, in via di principio, meritevole di tutela. L'integrazione di una fiera in una infrastruttura di traffico commerciale, l'affidabilità degli organizzatori di fiere o la sicurezza della sede della manifestazione sono aspetti che giustificano provvedimenti dei pubblici poteri. È questo il motivo per cui, nel caso di semplici restrizioni della libera prestazione dei servizi o della libertà di stabilimento, oppure nel caso di normative che determinino discriminazioni dissimulate, si deve verificare in modo dettagliato se esse siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale.

f) Attività di organizzazione di fiere quale prestazione di servizi di interesse economico generale

65. Sebbene la Repubblica italiana non abbia espressamente invocato l'art. 90, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 86, n. 2, CE), la sua argomentazione nella risposta alla lettera di diffida della Commissione dimostra che essa considera le fiere come prestazioni di servizi di interesse economico generale. Ai sensi dell'art. 90, n. 2, del Trattato CE, le norme del Trattato si applicano alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, purché l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Proprio nella più recente giurisprudenza si è fatto ricorso a tale norma anche quale giustificazione nell'ambito delle libertà fondamentali [41]. Si deve pertanto esaminare altresì in quale misura tale disposizione, alla luce delle norme italiane censurate, escluda l'applicazione delle libertà fondamentali.

66. La Commissione, nella propria comunicazione interpretativa sul mercato interno per il settore fiere ed esposizioni, descrive queste ultime come l'espressione concreta del concetto di mercato [42]. Inoltre le fiere sono descritte come uno strumento per l'incentivazione delle vendite, complementare rispetto alla pubblicità, poiché riuniscono la domanda e l'offerta di prodotti e di servizi esposti in un ambiente propizio agli operatori. Esse offrono ai partecipanti una buona occasione per migliorare la

41 — V. le prove nelle conclusioni presentate dall'avvocato generale Fennelly il 6 febbraio 1997 nella causa C-70/95, Sodemare e a. (Racc. pag. I-3395, paragrafo 40).

42 — GU C 143, pag. 2.

propria conoscenza del mercato, per definire le nuove tendenze, per valutare la situazione dei concorrenti o per stabilire contatti.

67. Nelle conclusioni Agorà, in merito all'applicazione del diritto degli appalti pubblici, si è perciò già accertato che l'organizzazione di una fiera può essere di interesse generale [43].

68. L'allestimento di fiere può quindi essere sostanzialmente ritenuto, come la prestazione di altre infrastrutture, una prestazione di servizi di interesse economico generale.

69. Gli Stati membri possono quindi, con riferimento agli enti fieristici, cui hanno affidato il compito di occuparsi della realizzazione di fiere, adottare provvedimenti incompatibili con le libertà fondamentali se tali provvedimenti sono necessari al fine di assicurare la realizzazione di tali fiere, per così dire «pubbliche».

70. D'altronde, occorre altresì considerare che le fiere non devono essere realizzate necessariamente solo in forma di prestazioni di servizi di interesse economico generale, caratterizzate da particolari privilegi, ma potrebbero essere realizzate anche da organizzatori privati operanti in concorrenza con altri organizzatori.

71. L'art. 90, n. 2, del Trattato CE, può giustificare l'imposizione di requisiti nei riguardi di organizzatori privati o delle fiere dagli stessi realizzate solo quando tali requisiti abbiano ad oggetto effetti di fiere private su fiere «pubbliche» che potrebbero porre in questione la fornitura di una prestazione di servizi di interesse economico generale.

72. La tesi italiana potrebbe essere quindi intesa nel senso che l'intero sistema del diritto fieristico italiano è finalizzato ad ammettere esclusivamente fiere di interesse economico generale che vengano realizzate da «soggetti pubblici» di un particolare tipo, in una forma particolarmente consona all'interesse generale. Il governo italiano avrebbe potuto essere convincente con tale tesi solo se avesse dimostrato — cosa che esso non fa — che l'allestimento di un ampio numero di fiere in Italia non risulterebbe possibile con strumenti meno rigorosi.

73. Se si considerano le norme oggetto della presente lite isolatamente, è solo in considerazione di un'iscrizione di manifestazioni fieristiche in un calendario ufficiale che è concepibile una tale giustificazione [44].

43 — Conclusioni del 30 gennaio 2001 nelle cause riunite C-223/99 e C-260/99 (Racc. 2001, pag. I-3607, paragrafo 53 e segg.).

44 — Al riguardo, v. paragrafo 147 e segg.

74. Alla luce di tali riflessioni, le norme censurate dalla Commissione devono essere esaminate in dettaglio.

2) Requisiti nei riguardi degli organizzatori di fiere

75. La Commissione sostiene che svariati requisiti imposti agli organizzatori di fiere non siano compatibili con la libera prestazione di servizi e che violino parzialmente anche la libertà di stabilimento.

a) La necessità di un riconoscimento della qualifica di organizzatore di fiere

76. Le seguenti disposizioni giuridiche italiane stabiliscono che gli organizzatori di fiere e di mercati devono essere ufficialmente «riconosciuti» in quanto tali:

— art. 2, primo comma, del regio decreto legge 29 gennaio 1934, n. 454, modificato dall'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 7, laddove si prevede che gli enti costituiti per l'organizzazione delle fiere con la qualifica di nazionale ed internazionale devono essere riconosciuti con decreto del Presidente della Repubblica;

— art. 2, paragrafo 4, del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 390, in base al quale la domanda per il riconoscimento della qualifica di organizzatori di fiere e mercati di rilevanza internazionale deve essere presentata agli organi competenti al più tardi entro il 30 settembre del primo dei due anni precedenti a quello in cui la manifestazione si deve svolgere;

— art. 8, primo e secondo comma, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43, in base al quale i nuovi enti che vogliano organizzare fiere, mostre ed esposizioni in tale regione devono essere riconosciuti con decreto del Presidente della giunta regionale;

— art. 5, primo comma, della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35, in base al quale fiere e mercati possono essere organizzati da enti pubblici e privati purché siano ufficialmente riconosciuti;

— art. 7 della legge regionale del Veneto 2 agosto 1988, in base al quale gli enti che vogliano organizzare fiere e mercati devono ottenere un riconoscimento ufficiale dal Presidente della giunta regionale;

— art. 4, paragrafo 1, lett. c), della legge regionale della Lombardia 29 aprile 1980, n. 45, in base al quale le manifestazioni fieristiche possono essere organizzate da enti privati legalmente riconosciuti dalla Regione.

77. La Corte ha così statuito nella sentenza pronunciata nella causa C-355/98:

«Secondo una giurisprudenza costante, una normativa nazionale che subordina l'esercizio di talune prestazioni di servizi sul territorio nazionale da parte di un'impresa avente sede in un altro Stato membro al rilascio di un'autorizzazione amministrativa costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 59 del Trattato (...)» [45].

Una condizione di riconoscimento è indice quindi, quantomeno, di una limitazione.

L'Italia non ha dedotto alcun elemento da cui risulti che il riconoscimento, nella prassi, non impedisce l'esercizio della libera prestazione dei servizi.

78. A giustificazione, può essere addotto l'interesse alla regolare gestione di una fiera, poiché una procedura di riconoscimento può risultare sostanzialmente adeguata al fine di giudicare l'affidabilità di un organizzatore di fiere.

79. Tuttavia, un riconoscimento non è necessario qualora si limiti ad accertare l'esistenza di requisiti che l'organizzatore deve già possedere nel proprio Stato di origine. A tale riguardo, la procedura di riconoscimento condurrebbe ad un superfluo doppio controllo che non sarebbe più giustificato [46].

80. D'altro canto, possono esservi dei soggetti organizzatori di fiere che intendono organizzare delle fiere in Italia quali prestatori di servizi, senza essere riconosciuti in un altro Stato membro in quanto tali. In tali casi può essere sensato prevedere la possibilità di un riconoscimento di tipo sostanziale. Tuttavia, sino a che non risulti ancora certo che un tale organizzatore organizza assai spesso delle fiere in Italia, deve essere sufficiente controllare l'orga-

45 — Citata alla nota 38, punto 35.

46 — V. sentenza Commissione/Belgio (citata alla nota 38), punto 37 e segg..

nizzatore nel contesto dell'autorizzazione per una concreta manifestazione fieristica. Dato che il governo italiano non ha sostenuto che l'attuazione di una procedura di riconoscimento tiene in considerazione questo aspetto [47], deve dedursene che non sussiste alcuna giustificazione nemmeno relativamente a questa casistica.

81. Di conseguenza, la prima censura della Commissione è fondata.

b) La limitazione della forma giuridica ammissibile di un organizzatore di fiere

82. La Commissione limita tale censura all'art. 4 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43. Tale disposizione della legge abrogata nel 2000 prevede che mercati e fiere possono essere organizzati solo dalle persone giuridiche riconosciute ai sensi dell'art. 8 — enti costituiti a tale scopo nella regione — da altri enti pubblici, da organizzazioni che siano emanazione diretta delle associazioni di categoria, da associazioni private e da comitati aventi altri scopi.

47 — In merito ai requisiti che dovrebbe soddisfare l'argomentazione dell'Italia, v. supra, paragrafo 78.

83. Pertanto ci si può chiedere se detto obbligo di una determinata forma organizzativa contenga, oltre alla evidente limitazione della fornitura di prestazioni di servizi, anche una manifesta od occulta discriminazione, poiché i richiedenti stranieri, a differenza degli organizzatori locali, non soddisferanno di regola tale criterio. La limitazione non può essere giustificata già per il fatto che non vi è alcun motivo di ritenere che solo organizzatori strutturati secondo una delle configurazioni giuridiche sopra menzionate garantiscano la regolare gestione delle fiere.

84. Quindi anche la seconda censura è fondata.

c) L'obbligo di disporre di una sede permanente

85. La Commissione censura due disposizioni regionali che fissano requisiti di stabilimento per organizzatori di fiere:

— l'art. 15, paragrafo 3, della legge regionale della Lombardia 29 aprile 1980, n. 45, in base al quale il riconoscimento dei soggetti privati quali organizzatori di manifestazioni internazionali, nazio-

nali o regionali prevede che gli stessi debbano avere sede legale in Lombardia ed essere dotati di adeguata struttura tecnica ed amministrativa, e

— l'art. 8, ultimo comma, della legge regionale del Friuli-Venzia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10, in base al quale le manifestazioni fieristiche nazionali ed internazionali, che si svolgono nel territorio regionale, devono disporre di sede stabile.

86. La Commissione sostiene che l'ultima norma citata sia da intendersi nel senso che si esige una sede nella Regione. Questa tesi è plausibile, in particolare, perché non si riferisce all'organizzatore ma alla stessa fiera che deve avere luogo necessariamente nell'ambito della regione interessata. Poiché l'Italia non ha obiettato a tale argomentazione, la stessa deve essere posta a fondamento della disamina.

87. Secondo la Commissione, l'obbligo di disporre di una sede stabile nello Stato ospitante costituisce, in via di principio, una limitazione della libera prestazione dei servizi [48] a danno degli interessati stranieri. Proprio in occasione di eventi di breve durata ed occasionali, come l'organizzazione di una fiera o di un mercato, un organizzatore di un altro Stato membro è limitato gravemente se una sua attività viene fatta dipendere dalla sua stabile presenza, in una qualche forma, nello Stato ospitante.

88. La tesi della Commissione è corretta. La Corte ha ripetutamente dichiarato che l'obbligo di stabilirsi è, di fatto, la negazione stessa della libera prestazione dei servizi [49]. La necessità di una stabile presenza esclude completamente la possibilità di un superamento dei confini solo ai fini della prestazione di servizi.

89. Non si tratta tuttavia di una limitazione discriminatoria. Se l'obbligo di stabilire una sede fosse limitato territorialmente all'Italia, allora sarebbe da considerarsi discriminatorio in quanto tutti gli organizzatori italiani soddisferebbero necessariamente questa condizione, mentre, al contrario, gli organizzatori stranieri potrebbero soddisfarla solo in casi eccezionali. In tale contesto si tratta peraltro del requisito di stabilire una sede nella regione interessata, che non soddisferebbero obbligatoriamente nemmeno gli organizzatori italiani. Pertanto, non è necessario porre a giustificazione il ricorso all'art. 56 del Trattato CE. Si tratta piuttosto di verificare se esista una giustificazione basata su motivi imperativi di interesse generale.

90. A questo riguardo, si deve convenire che una sede legale nella località di una fiera è atta a promuovere il controllo di un

48 — La Commissione rinvia alla sentenza 9 luglio 1997, causa C-222/95, Parodi (Racc. pag. I-3899, punto 31).

49 — V. anche sentenze 4 dicembre 1986, causa 205/84, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3755, punto 52), e Commissione/Belgio (citata alla nota 38), punti 27 e 31 e segg.

soggetto organizzatore di fiere e la collaborazione con questo nella prospettiva di una regolare gestione di una fiera. Già la necessità di un obbligo di avere una sede stabile è tuttavia discutibile in considerazione delle moderne possibilità di comunicazione. I vantaggi connessi a tale requisito non sono adeguatamente proporzionati alla gravità della violazione della libera prestazione dei servizi. Non può essere giustificato escludere completamente, in ragione di rischi astratti, l'applicazione della libera prestazione dei servizi in un determinato settore economico.

91. Anche questa censura è pertanto fondata.

d) La limitazione dell'attività dell'organizzatore alla realizzazione di fiere

92. In proposito la Commissione censura le seguenti disposizioni, in forza delle quali gli organizzatori di fiere non possono porre in essere alcun'altra attività oltre all'organizzazione di fiere:

— art. 4, paragrafo 1, lett. c), della legge regionale della Lombardia 29 aprile 1980, n. 45;

— art. 3 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10 e

— art. 5 della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35 [50].

93. La Commissione afferma al riguardo che, con tali norme, in pratica verrebbero esclusi tutti quegli operatori che, oltre all'organizzazione di fiere, si occupano anche di altre attività, e la stessa non ravvisa per questo alcun motivo che possa essere obiettivamente ricostruito.

94. Anche se si considera che l'art. 5, secondo e terzo comma, della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35, ammette altri soggetti organizzatori, occorre riconoscere, con la Commissione, che, in base al testo, l'autorizzazione piò essere concessa a soggetti economici privati che ne facciano richiesta solo qualora gli stessi non esercitino altre attività. Quanto alle altre disposizioni censurate, questo si evince già dal testo menzionato dalla Commissione.

95. Nel divieto di altre attività è da ravvisarsi una limitazione alla libera prestazione dei servizi, che non risulta giustificata in forma così ampia. Determinate altre attivi-

50 — La Commissione si riferisce solo al primo comma della disposizione, ma non al secondo e terzo comma.

tà, a causa di motivi imperativi di interesse generale, potrebbero essere inconciliabili con l'organizzazione di fiere o di una specifica fiera. Si deve pensare, in particolare, ad attività che inducono l'organizzatore, per motivi ideologici o economici, a trattare in modo illecito determinati, potenziali espositori. Si potrebbe tuttavia procedere in modo più flessibile, controllando di volta in volta se le altre attività dell'organizzatore interessato siano compatibili con l'organizzazione di fiere e mercati.

96. Anche tale censura è pertanto fondata.

e) Divieto di perseguire uno scopo di lucro

97. Un rilevante numero di disposizioni ammette solo organizzatori che non perseguano alcun scopo di lucro o assoggetta l'organizzatore, che abbia finalità di lucro, a condizioni di accesso più restrittive. La Commissione menziona le seguenti norme:

— art. 4, primo comma, lett. c), e secondo comma, della legge regionale della Lombardia 29 aprile 1980, n. 45;

— art. 6, lett. e), f) e h), della legge regionale del Veneto 2 agosto 1988, n. 35;

— art. 4 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10;

— artt. 3, 5 e 12 della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35;

— art. 4 della legge regionale della Liguria 14 luglio 1978, n. 40 e;

— art. 5, sesto comma, lett. c), della legge regionale dell'Emilia Romagna 26 maggio 1980, n. 43.

i) Sull'ingerenza

98. È stato già spiegato che il divieto di perseguire uno scopo di lucro non esclude

l'*applicazione* della libera prestazione dei servizi [51]. Pertanto è da esaminarsi solo l'*ingerenza* nella libera prestazione dei servizi, derivante da tali disposizioni, e la sua eventuale giustificazione.

99. La Commissione ritiene che il divieto di perseguire uno scopo di lucro costituisca una discriminazione nei riguardi di organizzatori di altri Stati membri. Gli organizzatori italiani con fini lucrativi potrebbero scegliere di non esercitare la propria attività in tale regione o di istituire ivi una consociata che non si prefigga scopi di lucro. I soggetti organizzatori con fini lucrativi di altri Stati membri dovrebbero fronteggiare ostacoli insormontabili. Sarebbero onerati da costi più elevati ma non potrebbero attendersi alcun «ritorno» economico.

100. Allo stato, tuttavia, non è chiaro perché gli organizzatori italiani dovrebbero risultare in linea di principio favoriti rispetto ad organizzatori appartenenti ad altri Stati membri. Gli unici beneficiari riconoscibili della norma sembrano essere gli enti fieristici stabiliti, senza fini lucrativi. Sono invece svantaggiati tutti gli organizzatori con fini lucrativi, che sono esclusi dall'organizzazione di fiere. Il fatto che gli organizzatori italiani sostengano eventualmente dei costi inferiori e, in ragione della vicinanza, possano ricavare forse anche altri vantaggi da attività senza scopo di lucro, non costituisce di per sé alcuna discriminazione. I vantaggi connessi ad una maggiore vicinanza al luogo sono piuttosto la necessaria conseguenza delle rispettive sedi. Pertanto, il divieto di perseguire uno scopo di lucro non comporta alcun effetto discriminatorio.

101. L'assenza dello scopo di lucro rappresenta piuttosto una massiccia limitazione della libera prestazione dei servizi. Esso trattiene la maggior parte degli organizzatori privati dall'organizzare fiere nella regione interessata, dato che gli stessi sono essenzialmente motivati dall'aspettativa di un utile. Solo pochi organizzatori sono in grado di ricavare, da una fiera, vantaggi che conducano, esclusivamente in via indiretta, a corrispondenti utili.

ii) Sulla giustificazione

102. La Commissione rileva che una norma come quella di cui sopra è in ogni caso eccessiva. Questo si evince dal fatto che — come indica la mancanza di una norma di questo tipo nel diritto nazionale — l'interesse generale, quale che sia, non esige che gli organizzatori di fiere operino senza scopo di lucro.

103. L'argomento non convince perché la potestà legislativa, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione italiana, è affidata alle Regioni e non è chiaro perché si sarebbe dovuto enunciare urgentemente questo obbligo già nella legge-quadro.

104. Si deve tuttavia concordare con la Commissione in merito alla conclusione. Non si capisce perché gli organizzatori

51 — V. supra, paragrafo 49 e segg.

senza scopi lucrativi debbano godere di una maggior fiducia rispetto a quelli che perseguono scopi di lucro.

105. Quindi, anche tale censura è fondata.

f) La partecipazione di autorità pubbliche alla designazione di organi di enti fieristici

106. La Commissione censura al riguardo le seguenti disposizioni, in quanto incompatibili con il principio della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento:

— Art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 7: in base allo stesso nei consigli di amministrazione degli enti che organizzano fiere internazionali devono essere inclusi due componenti designati dal Consiglio regionale della regione nel cui territorio si effettua la fiera. Uno dei rappresentanti regionali deve far parte della giunta esecutiva dell'ente e l'altro deve far parte dei collegio dei revisori dei conti. Tre componenti del consiglio di amministrazione degli enti costituiti per l'organizzazione di fiere qualificate come nazionali, devono essere designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri; il presidente dell'ente organizzatore deve essere scelto tra tali tre membri e designato dal competente organo regionale. Nel collegio dei revisori dei conti sarà incluso un componente designato dal Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato;

— art. 2, lett. c) e d), art. 3, lett. b) e c), e art. 5, lett. a), della legge regionale della Liguria 3 novembre 1972, n. 12, che riprendono le previsioni sopra descritte;

— art. 8, paragrafo 1, lett. d), della legge regionale del Veneto 2 agosto 1988, n. 35, che prevede che tre componenti del consiglio di amministrazione debbano essere designati dal Consiglio regionale e che anche il presidente del collegio dei revisori dei conti sia designato dalla Giunta regionale;

— art. 8, secondo comma, e art. 11, lett. a), b), c) e d), della legge regionale dell'Emilia-Romagna del 26 maggio 1980, n. 43, secondo cui il presidente e il consiglio di amministrazione dell'ente organizzatore devono essere nominati con decreto del Presidente della giunta regionale, e

— art. 5 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10, in base al quale alcuni membri del consiglio di amministrazione di enti fieristici a carattere nazionale o internazionale devono essere designati dall'Amministrazione regionale.

107. Tali condizioni non sono pertanto compatibili con la libera prestazione dei servizi perché — come sopra accertato — non si può giustificare l'implicita limitazione della configurazione giuridica ad enti che presentino organi di controllo aventi una composizione conforme alle suddette norme. Analogo discorso vale anche per la libertà di stabilimento.

108. Tuttavia si dovrà qui valutare anche la specifica ingerenza nelle libertà fondamentali.

i) Libera prestazione dei servizi

Sull'ingerenza

109. Secondo la Commissione, l'indebita ingerenza dello Stato nella composizione degli organi degli enti fieristici costituisce una limitazione della libera prestazione dei servizi. Lo Stato, nel cercare di condizionare le decisioni degli enti «dall'interno», esercita un controllo eccessivo. Questo comporta che gli organizzatori che non hanno una sede in Italia siano ostacolati nell'esercizio della propria libera prestazione dei servizi. L'Italia non potrebbe nemmeno invocare il fatto che tali norme riguardano solo l'organizzazione interna di «soggetti pubblici italiani» [52] dato che un ente fieristico non deve essere necessariamente un soggetto giuridico di questo tipo.

110. Si può aderire a tale argomentazione della Commissione. Dalle disposizioni impugnate risulta chiaramente che gli enti fieristici non devono essere necessariamente dei soggetti di diritto pubblico [53]. Per il resto, la necessità di essere strutturati come soggetti giuridici di diritto pubblico italiano al fine di organizzare fiere è contraria sia agli artt. 52 e segg. che agli artt. 59 e segg. del Trattato CE. Pertanto, con riferimento a questo aspetto, sussiste una limitazione della libera prestazione dei servizi, che potrebbe addirittura assumere l'aspetto di una discriminazione indiretta poiché i prestatori di servizi di altri Stati membri in pratica non dispongono di alcuna possibilità di includere rappresentanti di autorità pubbliche locali nei propri organi.

52 — Denominazione utilizzata dalla Repubblica italiana.

53 — V., ad esempio, art. 4 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43, e art. 3 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10, che fanno espresso riferimento a soggetti giuridici di diritto pubblico o privato.

Sulla giustificazione

111. La Commissione non ravvisa alcun motivo imperativo di interesse generale nel mantenimento delle menzionate disposizioni e in proposito rileva, in particolare, che è sufficiente, per i necessari controlli, da parte di autorità pubbliche, su enti organizzativi di tale natura, che tali controlli siano effettuati dall'esterno.

112. Anche in questo caso potrebbe essere invocata, contro la Commissione, il motivo di interesse generale, essenzialmente meritevole di tutela, che consiste in una regolare gestione delle fiere. Tuttavia i requititi qui imposti sono sproporzionati. Un ragionevole numero di controlli da parte di pubbliche autorità può essere effettuato anche tramite autorità di vigilanza che non sono direttamente rappresentate negli organi degli enti fieristici.

113. Dal punto di vista della libera circolazione dei servizi la censura in oggetto è, pertanto, fondata.

ii) Libertà di stabilimento

114. La Commissione argomenta, in merito alla libertà di stabilimento, che gli organizzatori stranieri vedono limitata la propria libertà di stabilimento nella misura in cui essi si vedano costretti ad ammettere la presenza tra loro di soggetti estranei che, senza avere assolutamente alcun legame con la struttura in essere, dovrebbero partecipare alla loro attività decisionale.

115. Si deve concordare con la Commissione, dal punto di vista della limitazione. È evidente che l'obbligo di accogliere dei soggetti estranei in organi societari, o, infine, anche solo di designare tali organi, è atto a trattenere le società dall'esercitare la libertà di stabilimento.

116. Così come è difficilmente giustificabile con riguardo alla libera prestazione dei servizi, tale ingerenza lo è anche per quanto riguarda la libertà di stabilimento [54].

g) Partecipazione di un ente territoriale della regione nell'ambito dell'ente fieristico

117. La Commissione censura in proposito l'art. 8, secondo comma, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43. Tale disposizione della legge abrogata nel 2000 prevedeva che la qualifica di «ente fieristico» fosse subordinata alla condizione che tra i fondatori o i soci dell'ente interessato vi fosse almeno un ente territoriale dell'Emilia-Romagna.

54 — V. supra, paragrafo 111 e segg.

118. Anche tale condizione non è conciliabile con la libera prestazione dei servizi già per il fatto che — come sopra esposto — l'implicita limitazione della configurazione giuridica a società non può essere giustificata. Lo stesso vale, analogamente, anche per la libertà di stabilimento.

119. Essa è altresì, per i motivi già indicati con riferimento alla presenza di rappresentanti delle autorità pubbliche, incompatibile con entrambe le libertà fondamentali. La partecipazione obbligatoria di un ente territoriale, dal punto di vista del diritto societario, costituisce un'ingerenza ancor più incisiva che l'obbligo di accettare la presenza di rappresentanti delle autorità pubbliche in determinati organi di controllo.

120. Quindi anche detta censura è fondata.

3) Condizioni per singole manifestazioni fieristiche

121. In prosieguo, la Commissione sostiene che svariati requisiti previsti per singole manifestazioni fieristiche violerebbero la libera prestazione dei servizi.

a) Periodicità e durata della manifestazione fieristica

122. A tale proposito, la Commissione si riferisce solo all'art. 6, primo comma, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43, secondo il quale le manifestazioni fieristiche nazionali ed internazionali devono ripetersi periodicamente ed avere una durata prefissata [55].

i) Sull'ingerenza

123. La Commissione afferma in proposito che la richiesta periodicità per fiere e mercati, così come la loro prevista durata, limitano la libera prestazione di servizi da parte degli enti fieristici stranieri perché gli stessi, rispetto agli operatori italiani, presterebbero a priori la propria attività solo occasionalmente in Italia.

124. Non può ravvisarsi una discriminazione manifesta con riferimento alla disciplina in oggetto perché la stessa non è connessa espressamente alla nazionalità. L'allestimento ripetuto di una manifestazione fieristica, in ragione esclusiva di un obbligo di periodicità, risulta tuttavia meno

55 — Quanto meno anche l'art. 8, ultimo comma, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10, contiene una simile previsione, ma non è stato censurato dalla Commissione a tale riguardo.

oneroso per un organizzatore nazionale che per un organizzatore straniero. Un richiedente di un altro Stato membro, che voglia organizzare forse una sola volta una fiera o un mercato in Italia, può quindi in determinate circostanze venirne escluso solo perché non può o non vuole intraprenderne l'organizzazione periodicamente. Pertanto tale condizione non determina solo una limitazione ma anche una discriminazione indiretta.

125. Il potere delle autorità territoriali locali di stabilire la durata della manifestazione fieristica non determina alcun riconoscibile maggior onere per gli organizzatori che non si siano stabiliti nel territorio interessato. È da ritenersi una limitazione semplicemente per il fatto che limita la libertà dell'organizzatore quanto alle modalità di realizzazione della manifestazione fieristica.

ii) Sulla giustificazione

126. La Commissione ritiene che queste ingerenze siano comunque sproporzionate e, pertanto, non giustificate.

127. Delle condizioni sulla durata di una manifestazione fieristica potrebbero, in casi eccezionali, essere utili alla relativa regolare gestione. Una durata troppo breve può condurre ad una concentrazione dei visitatori in un determinato momento, il che è da evitarsi per motivi di natura tecnica connessi al traffico. Manifestazioni fieristiche troppo lunghe potrebbero in certi casi provocare effetti indesiderati sull'ambiente. Tuttavia la legge esige una durata, stabilita anticipatamente, insieme con la periodicità. Ciò appare contrario ad una configurazione della manifestazione fieristica, rispondente alla domanda, la quale può talvolta essere determinata solo relativamente tardi, e può causare anche un pregiudizio per i motivi imperativi di interesse generale.

128. Anche tale censura è, quindi, fondata.

b) Armonia con la programmazione regionale

129. In proposito la Commissione censura l'art. 5, sesto comma, lett. a), della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43. Tale disposizione, abrogata nel 2000, prevede che l'autorizzazione per una manifestazione fieristica venga concessa solo quando si accerti la compatibilità della manifestazione con le previsioni della programmazione regionale in relazione allo sviluppo economico della regione, più in generale, con le previsioni della programmazione economica.

i) Sull'ingerenza

130. La Commissione sostiene inoltre che, per un organizzatore fieristico straniero, è molto più difficile che non per un organizzatore nazionale tenersi al corrente delle corrispondenti disposizioni di cui alla normativa nazionale o regionale. Inoltre, le norme che rinviano ai rispettivi obiettivi economici a livello nazionale e regionale, contengono una indeterminata autorizzazione a ricusare un permesso e la Commissione ritiene che siano illegittime perché sussiste il rischio che un operatore (straniero) riceva una risposta negativa di cui non sia possibile ricostruire le ragioni.

131. Entrambe le linee di argomentazione non convincono. Imprenditori che non abbiano una sede stabile in Italia incontrano, naturalmente, grosse difficoltà per ricevere informazioni in Italia. A tale riguardo non si ravvisa alcuna discriminazione [56].

132. Si può prescindere dal'esaminare se il diritto comunitario vieti all'amministrazione del paese in cui si esercita l'attività di compiere delle violazioni delle libertà fondamentali. In ogni caso nessuno degli elementi addotti dalla Commissione dimostra in modo concludente che la menzionata disciplina contenga una autorizzazione non sufficientemente determinata a ricusare il permesso per un manifestazione fieristica. Il rinvio da parte di una legge alla programmazione regionale e italiana di per sé non prova necessariamente un'assenza di chiarezza. Anche nel caso in cui si dovesse presupporre un c.d. rinvio dinamico, perché la programmazione adottata a riguardo si modificherà probabilmente a regolari intervalli, l'autorizzazione non sarebbe necessariamente indeterminata. Potrebbe essere determinante solo il fatto che il cittadino veda dinanzi a sé ancora una univoca situazione giuridica. A tal fine occorre che le disposizioni adottate a riguardo siano state rese accessibili ai destinatari della norma a mezzo di una regolare promulgazione. La Commissione non ha addotto che non ricorre un caso di questo tipo. Di conseguenza, la *tecnica normativa* del rinvio alla programmazione regionale non fonda ancora alcuna violazione del principio di libera prestazione dei servizi.

133. Una violazione del principio di libera prestazione dei servizi si presenta piuttosto laddove gli enti organizzatori di fiere siano tenuti a prestare attenzione alla programmazione economica regionale o nazionale inerente alla tematica «fiere». I progetti fieristici che non corrispondono a tale programmazione non hanno alcuna possibilità di attuazione. Ciò rappresenta una rilevante limitazione della libera prestazione dei servizi.

ii) Sulla giustificazione

134. La garanzia di programmazioni pubbliche per lo sviluppo economico di una regione, in quanto tale, non costituisce

56 — V. sentenza 1° febbraio 1996, causa C-177/94, Perfili (Racc. pag. I-161, punto 16 e segg.).

alcuna finalità di interesse generale che possa giustificare una violazione delle libertà fondamentali. Può darsi che questa programmazione miri a garantire motivi imperativi di interesse generale, e, quindi, la connessione tra una ingerenza nell'organizzazione di fiere e la tutela di motivi di interesse generale deve essere più stretta rispetto al caso della programmazione astratta, al fine di dar luogo ad una giustificazione.

135. Anche gli interessi dei potenziali interessati ad una manifestazione fieristica non sono tutelati in modo evidente dalla sopra citata disciplina. Poiché nessuno è obbligato a partecipare ad una fiera o a visitarla, dei conflitti con le strutture economiche regionali potrebbero causare solo l'insuccesso di una fiera ma, sostanzialmente, non nuocere a terzi.

136. Di conseguenza anche tale censura è fondata.

c) Termini per la richiesta di autorizzazione

137. A tale proposito, la Commissione censura l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 390. Il quarto comma di questa disposizione della legge abrogata nel gennaio 2001 prevede che le domande per il riconoscimento della qualifica di manifestazione fieristica di rilevanza internazionale devono essere presentate alle autorità competenti entro il 30 settembre del primo dei due anni precedenti a quello in cui la manifestazione si deve svolgere. I successivi commi contengono termini per il rilascio dell'autorizzazione da parte delle regioni e l'informativa nei riguardi di autorità nazionali.

i) Sull'ingerenza

138. La Commissione censura a tale proposito anzitutto il termine per la domanda, molto lungo, in rapporto alle date, del resto invariabili, delle manifestazioni. E', in particolare, di gran lunga più difficile per gli operatori provenienti dall'estero, che offrono i propri servizi in Italia solo a titolo occasionale, rispettare queste rigide previsioni rispetto ai loro concorrenti italiani.

139. La necessità di rispettare dei precisi termini vale allo stesso modo per enti italiani e stranieri. Verrebbe in considerazione, tutt'al più, una discriminazione occulta, come sembra voler indicare anche la Commissione quando sottolinea che è più difficile per gli stranieri attenersi a detti termini. A mio parere non è tuttavia sufficiente allegare la sussistenza di un maggior dispendio a carico degli operatori stranieri perché si possa parlare di una discriminazione indiretta [57].

57 — Vale, a questo riguardo, la medesima argomentazione di cui supra, paragrafi 100 e 131.

140. L'obbligo di presentare la domanda con due anni d'anticipo rappresenta comunque un ostacolo per l'organizzazione di manifestazioni fieristiche. È pressoché impossibile per le imprese valutare se, dopo un così lungo periodo di tempo, valga ancora la pena di organizzare una fiera. Può darsi che i preparativi per l'organizzazione di una fiera richiedano effettivamente un tempo così lungo. La preparazione di una fiera e, in particolare, il momento in cui ci si impegna definitivamente a realizzarla, rientrano tuttavia essenzialmente nella responsabilità dell'organizzatore e non dell'autorità che rilascia i permessi. In questa situazione si configura una restrizione.

ii) Sulla giustificazione

141. La Repubblica italiana, almeno inizialmente, nella lettera di risposta alla Commissione, ha indicato, quale motivo imperativo di interesse generale, la necessità di una pubblica programmazione della tempistica al fine di poter informare in tempo utile gli operatori e i visitatori sul tipo di fiera, la sua sede e i relativi tempi.

142. L'interesse generale alla regolare gestione delle fiere esige certamente che l'organizzazione di una manifestazione fieristica sia resa nota con il giusto preavviso e in via ufficiale. Emerge anche, in modo evidente, che qualche forma di programmazione temporale da parte delle autorità competenti risulta indispensabile per garantire la salvaguardia di motivi imperativi di interesse generale. Un periodo di due anni, senza alcuna possibilità di eccezioni, non è tuttavia più necessario per la tutela dei motivi imperativi di interesse generale.

143. Pertanto, anche questa censura è fondata.

d) Disposizioni che prevedono, ai fini dell'organizzazione di una fiera, l'inserimento in un calendario ufficiale

144. La Commissione censura, a riguardo, due norme:

— l'art. 7 del regio decreto legge 29 gennaio 1934, n. 454, secondo il quale non possono aver luogo fiere, mostre o esposizioni oltre a quelle indicate nel calendario ufficiale, e

— l'art. 16, primo comma, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43, che recita allo stesso modo.

145. La Commissione sostiene che la possibilità di predisporre un calendario ufficiale delle manifestazioni per l'organizzazione di fiere e mercati non consente alle autorità nazionali competenti di escludere gli organizzatori di altre fiere private, per la sola ragione che la data stabilita sarebbe

troppo ravvicinata rispetto alla fiera successiva. Il rischio commerciale è corso dall'organizzatore, senza che sia quindi necessaria una disciplina pubblica; inoltre, lo stesso mercato agisce come un meccanismo regolatore.

146. Questa disposizione risulta strettamente connessa alle precedenti per il fatto che nel calendario ufficiale sono inserite solo manifestazioni che, nell'osservanza di tutti i termini, hanno assolto la procedura per l'ottenimento del permesso. Per quanto riguarda il fondamento di una limitazione della libera prestazione dei servizi si può pertanto rinviare fondamentalmente a quanto sopra esposto.

147. Una giustificazione potrebbe ricavarsi tuttavia, nel caso in oggetto, dall'art. 90, secondo comma, del Trattato CE. La tutela delle fiere esistenti, che sono da considerarsi prestazioni di servizi di interesse economico generale, risulta sostanzialmente adeguata a giustificare una limitazione a fronte di manifestazioni concorrenti che si svolgano a date ravvicinate. La riuscita di una fiera in quanto integrazione, temporalmente e localmente limitata, del mercato per determinati settori economici, dipende dal fatto che essa riesca a rappresentare la domanda e l'offerta nel modo più ampio possibile. Se fosse lecito organizzare un'altra manifestazione a poca a distanza di tempo e di spazio da tale fiera, ciò potrebbe mettere a repentaglio la rappresentatività della fiera meritevole di tutela.

148. Se il mercato dovesse, al contrario, valutare una tale manifestazione fieristica concorrenziale quale integrazione della fiera vera e propria, ci troveremmo probabilmente di fronte ad un effetto di «sfruttamento selettivo» o di «parassitismo commerciale». La fiera concorrente trarrebbe profitto dalla fama della fiera meritevole di tutela e dal suo successo di mercato. Potrebbe anche eventualmente offire a espositori e clienti condizioni più vantaggiose, perché non avrebbe obblighi né dal punto di vista della rappresentatività né da quello della periodicità [58].

149. La Commissione, nella propria comunicazione interpretativa sul mercato interno per il settore fiere ed esposizioni, riconosce essa stessa in modo esplicito che tale interesse è meritevole di tutela:

«Le autorità pubbliche competenti potrebbero imporre anche alcune particolari condizioni, purché non discriminatorie, alle manifestazioni fieristiche ufficiali poste sotto il loro controllo: potrebbero (...), ad esempio, (...) fissare un calendario delle manifestazioni ufficiali e vietare l'allestimento simultaneo di più fiere di questo tipo (...)» [59].

150. Anche se tale affermazione è da interpretarsi nel senso che la Commissione

58 — Mentre tali condizioni non potrebbero essere imposte a tutte le fiere (v. supra, paragrafo 122 e segg.), potrebbero essere ammissibili in relazione a fiere di interesse economico generale che siano organizzate su iniziativa dello Stato.

59 — GU C 143, pag. 6 (citata alla nota 42).

accetta solo limitazioni per manifestazioni «ufficiali» sotto il controllo degli Stati membri, ma non restrizioni per organizzatori privati, non vi è ragione di negare che le manifestazioni fieristiche più importanti meritano di essere protette da simili forme di concorrenza (sleale).

151. L'art. 15, terzo comma, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43, sembra prevedere a tale scopo anche che le autorità regionali possano proporre una modifica delle date quando una fiera entra in concorrenza dal punto di vista temporale con manifestazioni analoghe o identiche.

152. Quindi, la necessità dell'iscrizione in un calendario ufficiale risulta essenzialmente giustificata dal fine di garantire l'efficacia di manifestazioni fieristiche quali prestazioni di interesse economico generale. La Commissione non ha dimostrato in modo dettagliato che le norme italiane a tutela di tale finalità siano inadeguate, superflue o inaccettabili.

153. Di conseguenza, tale censura della Commissione deve essere respinta.

4) Condizioni per organizzatore e manifestazioni

154. Infine la Commissione censura talune disposizioni che esigono l'intervento dell'imprenditoria locale nella procedura di riconoscimento della qualifica di organizzatore e di autorizzazione per manifestazioni fieristiche.

155. Si tratta, a tale proposito, delle seguenti disposizioni:

— art. 6, terzo comma, n. 3, e quarto comma della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43, secondo il quale, nell'ambito del procedimento di autorizzazione, devono essere consultate le associazioni regionali delle categorie economiche e, inoltre, deve essere acquisito il parere favorevole del comune interessato ed il parere dell'unione regionale delle camere di commercio;

— artt. 6, 7 e 23 della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35, secondo i quali la commissione competente per la disciplina e la promozione delle manifestazioni fieristiche, tra gli altri componenti, deve includere un rappresentante delle organizzazioni di categoria più rappresentative per ciascuno dei

settori dell'agricoltura, dell'artigianato, dell'industria, del turismo e del commercio; tale commissione deve fornire anche un parere in merito all'assegnazione di contributi;

— artt. 13, 14 e art. 15, lett. a), della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10, laddove si prevede che del comitato consultivo, che è affiancato al comitato esecutivo per l'autorizzazione delle manifestazioni fieristiche, devono far parte rappresentanti delle strutture economiche locali così come anche quattro presidenti degli enti fieristici aventi sede nell'ambito regionale, e

— art. 5, secondo e quinto comma, art. 10, quarto comma, art. 11, secondo e terzo comma e art. 15, primo comma, della legge regionale della Lombardia 29 aprile 1980, n. 45, laddove si prevede che un rappresentante dell'unione regionale delle camere di industria, commercio, agricoltura e artigianato, nonché tre rappresentanti delle associazioni regionali industriali, artigiane, dei produttori agricoli e dei commercianti e tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali debbano far parte di una commissione con poteri consultivi e che le camere forniscano un ulteriore parere.

156. La Commissione dichiara a tale riguardo che l'intervento di organismi concorrenti dell'ambito locale o regionale, ai fini della decisione circa l'autorizzazione all'organizzazione di fiere e del riconoscimento della qualifica di enti organizzatori di manifestazioni fieristiche, nuocerebbe, in particolare, ad enti fieristici non italiani. Rinvia alle conclusioni dell'avvocato generale Gulmann nella causa C-306/91 [60], in cui si afferma che il comitato consultivo di cui si discuteva in tale causa avrebbe fatto sì che i concorrenti nazionali fossero informati in anticipo sulla politica dei prezzi.

157. Sull'esempio della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43, la Commissione spiega che i potenziali concorrenti potrebbero esercitare un'influenza attraverso il palese intervento da parte di rappresentanti di enti fieristici aventi sede nel territorio interessato ma anche grazie alla partecipazione di altri rappresentanti di associazioni economiche locali. In base a tale legge godrebbero del potere di influire sull'autorizzazione delle manifestazioni fieristiche proprio quegli stessi rappresentanti di interessi che hanno il diritto di essere consultati per le nomine ai posti direttivi degli enti fieristici regionali.

158. Perlomeno in relazione alla libertà di prestazione dei servizi, la Commissione rileva che gli organizzatori di altri Stati membri non possono partecipare al lavoro delle associazioni regionali. Del resto, anche gli organizzatori stabiliti nel territorio interessato eserciterebbero solo una limitata influenza.

60 — Conclusioni del 10 marzo 1993, Commissione/Italia (Racc. pagg. I-2133, I-2146, paragrafo 10).

159. Un privilegio particolarmente incisivo a favore dell'organizzatore nazionale emerge ogni qualvolta i contributi pubblici siano assicurati solo a enti alla cui costituzione abbiano preso parte enti pubblici, secondo quanto previsto dalla legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35. Pertanto, l'assunto in base al quale le competenti autorità decidono in modo imparziale ed equo non persuade.

160. Relativamente alla materia in oggetto, risultano sussistere due distinti addebiti. In un caso la Commissione critica la partecipazione di rappresentanti di associazioni economiche regionali di categoria all'adozione di svariate decisioni concernenti l'organizzazione di manifestazioni fieristiche. Nell'altro caso, essa censura il fatto che solo determinati enti fieristici, cioè quelli che sono un'emanazione di enti pubblici, possono ottenere contributi.

161. Poiché il rimprovero della concessione selettiva di contributi non emerge né dalla lettera di diffida né dal parere motivato, esso non può essere considerato come oggetto concreto del ricorso per inadempimento, ma solo come un argomento a sostegno della tesi secondo cui le autorità italiane potrebbero risultare prevenute nelle proprie decisioni.

162. La Commissione, del resto, non illustra alcun caso concreto nel quale le menzionate norme avrebbero condotto alla discriminazione di soggetti organizzatori di fiere. La disamina è da limitarsi quindi alla censura secondo la quale le strutture istituzionali causerebbero uno svantaggio a soggetti organizzatori di altri Stati membri.

163. Per valutare se l'intervento di rappresentanti economici regionali nella procedura costituisca una violazione della libera prestazione dei servizi o della libertà di stabilimento, occorre in primis ricordare, in proposito, che determinati provvedimenti potrebbero essere qualificati come ingerenza solo se fossero atti a impedire l'esercizio di una libertà fondamentale, ad ostacolarla o a renderla meno attraente [61].

164. Si deve pertanto anzitutto osservare che la Commissione non contesta il fatto che i menzionati organi adottino essi stessi decisioni connesse all'organizzazione di fiere. Essa fa piuttosto valere, a titolo principale, che si potrebbe ravvisare un'illecita ingerenza solo nel fatto che tali organi vengano consultati prima della decisione da parte delle autorità italiane e possano, pertanto, esercitare un'influenza.

165. Una tale possibilità di influire risulta adeguata a impedire l'esercizio di una

61 — V. supra, paragrafo 55 e segg.

libertà fondamentale o a renderla meno attraente quando vi prendano parte diretti concorrenti degli organizzatori di manifestazioni fieristiche. Essi potrebbero tentare di procrastinare importanti decisioni, potrebbero proporre limitazioni eccessive o potrebbero ottenere informazioni rilevanti a fini concorrenziali. Un tale intervento è tuttavia previsto solo dall'art. 14 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10.

166. Né un motivo imperativo di interesse generale né l'eventuale affidamento a questi enti fieristici concorrenti di servizi di interesse economico generale possono giustificare tale violazione delle libertà fondamentali.

167. L'intervento di rappresentanti di categorie economiche generali o di rappresentanti dei soggetti interessati ad una fiera non può, viceversa, essere considerato come una violazione in ogni caso. Tali gruppi potrebbero introdurre nella procedura preziose conoscenze ed esperienze. Si potrebbe pertanto parlare di una violazione delle libertà fondamentali solo qualora si potessero documentare dei precedenti concreti nei quali questo intervento abbia operato a sfavore degli enti organizzatori di fiere appartenenti ad altri Stati membri.

168. Non conducono ad un risultato diverso nemmeno le indicazioni della Commissione in merito all'intervento dei citati organi nelle nomine ai posti direttivi di enti fieristici regionali e nell'elaborazione delle norme relative alla concessione di contributi.

169. L'intervento nelle nomine ai posti direttivi di imprese concorrenti non li trasforma in concorrenti degli enti fieristici. Esso non implica infatti che detti organi abbiano anche un interesse economico al successo di enti fieristici regionali. Per quanto riguarda le norme relative alla concessione di contributi, il loro effetto discriminatorio non deriva dall'intervento dei rappresentanti economici, ma esclusivamente dalle disposizioni restrittive della legge in oggetto.

170. Di conseguenza, la Commissione non ha potuto provare che la partecipazione di rappresentanti di categorie economiche, presenti a livello regionale, all'adozione delle decisioni pubbliche connesse alla gestione di fiere determini una violazione del principio della libera prestazione dei servizi o della libertà di stabilimento.

171. La censura della Commissione va quindi accolta solo nella parte in cui condanna la partecipazione dei concorrenti all'adozione delle decisioni relative alla gestione di fiere (art. 14 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10).

IV — Sulle spese

172. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, le spese devono essere sopportate dalla parte soccombente, se l'altra parte lo richiede. La Repubblica italiana è rimasta pienamente soccombente su nove dei dieci punti controversi; parzialmente soccombente sul decimo. Per quanto riguarda l'insuccesso del ricorso, con riferimento ad un motivo di gravame, a motivo dell'abrogazione delle censurate disposizioni prima dell'inoltro della lettera di diffida, la Repubblica italiana — come si è già detto al paragrafo 35 — incorre quantomeno in un concorso di colpa, non avendo adeguatamente risposto alla censura. Di conseguenza occorre accogliere la domanda della Commissione sulle spese e condannare la Repubblica italiana alle spese.

V — Conclusione

173. Propongo quindi che la Corte si pronunci come segue:

«1) La Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 59 e segg. del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, art. 49 e segg. CE) mantenendo in vigore le seguenti disposizioni:

— art. 2, primo comma, del regio decreto legge 29 gennaio 1934, n. 454;

— art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 7;

— art. 2, paragrafi 4, 6 e 7, del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 390;

— art. 4 della legge regionale della Liguria 14 luglio 1978, n. 40;

— art. 6, paragrafo 1, lett. e), f), g), h), art. 6, n. 4 e art. 7 della legge regionale del Veneto 2 agosto 1988, n. 35;

— art. 4, art. 5, sesto comma, lett. a) e c), art. 6, primo comma, e art. 8, primo e secondo comma, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980, n. 43;

— art. 4, paragrafo 1, lett. c), art. 4, paragrafo 2, e art. 15, terzo comma, della legge regionale della Lombardia 29 aprile 1980, n. 45;

— art. 3, art. 4 e art. 8, ultimo comma, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10;

— art. 3, art. 5, art. 12 e art. 19, primo comma, della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 2 settembre 1978, n. 35.

2) La Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 52 e segg. del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 43 e segg. CE) e degli artt. 59 e segg. del Trattato CE mantenendo in vigore le seguenti disposizioni:

— art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 7;

— art. 2, lett. c) e d), art. 3, lett. b) e c), e art. 5, lett. a), della legge regionale della Liguria 3 novembre 1972, n. 12;

— art. 8, paragrafo 1, della legge regionale del Veneto 2 agosto 1988, n. 35;

— art. 8, secondo comma, e art. 11, lett. a), b), c) e d), della legge regionale dell'Emilia-Romagna 26 maggio 1980 n. 43;

— artt. 5 e 14 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 1981, n. 10.

3) Per il resto, il ricorso è respinto.

4) Le spese sono poste a carico della Repubblica italiana».