

ORIGINALE



n° 5558 REG. SENT. 2004
n° 3409 REG. GEN. 1998

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

(Sezione III)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 3409/1998 proposto da Publifiere s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Tiziano Ugoccioni nello studio del quale è elettivamente domiciliata in Milano, via Monte di Pietà n. 24;

contro

il Comune di Milano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Rita Surano e Ruggero Meroni dell'Avvocatura comunale e domiciliato presso gli Uffici di quest'ultima in Milano, Via della Guastalla n. 8;

per l'annullamento

del provvedimento n. 10069050/33471/98 con cui il Comune di Milano ha respinto l'istanza con la quale Publifiere s.r.l. ha chiesto di essere autorizzata allo svolgimento della manifestazione fieristica "Photoshow" e la disapplicazione, per contrasto con gli artt. 85, 52, 59 e 30 del Trattato CEE e con la comunicazione interpretativa della Commissione Europea sul mercato interno per il settore fiere ed esposizione 98/C 143/02, degli artt. 4, 8, 10 e 11 della legge regionale della

Lombardia 29 aprile 1980, n. 45 nella parte in cui consentono solo a determinati soggetti la possibilità di organizzare manifestazioni fieristiche.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 7 ottobre 2004 il Ref. Daniele Dongiovanni;

Uditi, ai preliminari, l'avv. C. Mendolia, in sostituzione dell'avv. Ugoccioni, per la ricorrente e l'avv. Meroni per il Comune resistente;

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Con il provvedimento impugnato, il Comune di Milano ha negato alla società ricorrente l'autorizzazione ad organizzare la manifestazione fieristica denominata "Photoshow" (prevista per il mese di marzo 1999) in quanto non rientrava tra i soggetti indicati nell'art. 4 della legge regionale n. 45/1980.

Tale disposizione prevedeva (essendo ora abrogata) che tali manifestazioni potessero essere organizzate dai soggetti di seguito elencati, tra i quali non era ricompresa la società deducente:

- enti pubblici riconosciuti ai sensi del R.D.L. n. 454/1939;
- enti territoriali singoli o associati;
- enti privati legalmente riconosciuti dalla Regione che abbiano come finalità

statutaria l'organizzazione di fiere;

- associazioni di imprenditori a livello nazionale o loro articolazioni regionali;
- comitati ed associazioni non riconosciute senza fini di lucro.

Avverso tale atto, ed ogni altro a questo connesso, presupposto e consequenziale, ha proposto impugnativa la società Publifiere chiedendone l'annullamento per il seguente articolato motivo:

- violazione, travisamento e omessa applicazione degli artt. 30 e ss, 52 e ss., 59 e ss., 85 e ss. del Trattato CEE; violazione ed omessa applicazione della comunicazione interpretativa della Commissione Europea sul mercato interno per il settore fiere ed esposizioni (98/C 143/02) pubblicato sulla G.U.C.E. in data 8 maggio 1998; violazione dei principi di libera concorrenza e di libera prestazione dei servizi; eccesso di potere per aver dato applicazione alla normativa regionale di cui agli artt. 4, 10 e 11 della L.R. della Lombardia 29 aprile 1980 n. 45 benchè contrarie alle citate disposizioni e principi del Trattato CEE; eccesso di potere per violazione dei principi della preminenza e dell'efficacia diretta del diritto comunitario sulle normative interne, per aver omesso di disapplicare le norme di cui alla L.R. della Lombardia 29 aprile 1980 n. 45; violazione dell'art. 11 Cost.

L'elencazione dei soggetti di cui all'art. 4 della L.R. n. 45/1980 si pone in contrasto con i principi comunitari scolpiti negli artt. 30, 52, 59 e 85 del Trattato CEE (libera concorrenza, libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi e di circolazione delle merci).

La Commissione Europea, al riguardo, con una comunicazione interpretativa del 1998, ha precisato che le normative interne concernenti i limiti soggettivi all'organizzazione di fiere ed esposizioni contrastano con la normativa comunitaria secondo la quale "qualsiasi operatore dotato dei requisiti professionali necessari deve poter esercitare il diritto di svolgere l'attività in questione in ciascuno degli Stati dell'Unione".

L'amministrazione comunale ha, quindi, l'obbligo di disapplicare la legge regionale in quanto la norma comunitaria, come affermata dalla Corte Costituzionale, prevale su quella interna in caso di contrasto.

Si è costituito in giudizio il Comune di Milano per resistere al ricorso.

Con ordinanza n. 2791/98, è stata accolta la domanda di sospensiva.

In prossimità della trattazione del merito, la ricorrente ha depositato memoria con la quale, nel rammentare che la L.R. n. 45/1980 è stata abrogata in seguito all'emanazione della legge quadro n. 7/2001 e della legge regionale n. 30/2002, ha insistito nell'accoglimento nel ricorso e, introducendo una nuova domanda, ha chiesto la condanna del Comune di Milano al risarcimento dei danni nella misura ritenuta congrua dal Collegio.

La difesa comunale, a sua volta, ha depositato, tra l'altro, il provvedimento in data 20 gennaio 1999 con il quale, in esecuzione della predetta ordinanza cautelare n. 2791/98, ha autorizzato la società ricorrente a svolgere la manifestazione fieristica in argomento dal 12 al 15 marzo 1999.

Alla pubblica udienza del 7 ottobre 2004, la causa è stata trattenuta dal Collegio

per la decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, va osservato che la normativa sopravvenuta (conforme alla normativa comunitaria), la quale abroga la legge regionale n. 45/1980 (l. r. Lombardia n. 30 del 2002), non fa venir meno l'interesse alla decisione sul ricorso in esame vigendo, nel campo del diritto amministrativo, il noto principio "*tempus regit actum*".

Va, altresì, aggiunto che il provvedimento del 22 gennaio 1999 con il quale il Comune ha autorizzato la società ricorrente a svolgere la manifestazione fieristica in argomento costituisce una misura provvisoria essendo stato emanato in esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 2791/98 e, pertanto, necessita di essere confermata ovvero smentita da una pronuncia definitiva del Collegio.

2. Nel merito, il ricorso è fondato in quanto la legge regionale n. 45/1980 (in particolare, l'art. 4) contrasta con i principi comunitari in materia di libertà di stabilimento (art. 52, ora art. 43, del Trattato CE) e di libera prestazione dei servizi (art. 59, ora art. 49, del Trattato CE).

Come rilevato, infatti, nella comunicazione interpretativa della Commissione europea del 8 maggio 1998 (i cui contenuti sono ribaditi nel parere del 18 maggio 1998 reso dallo stesso organo); qualsiasi operatore comunitario dotato dei requisiti professionali necessari deve poter esercitare il diritto di organizzare e svolgere fiere ed esposizioni in ciascuno degli Stati dell'Unione.

È, di conseguenza, contraria ai principi comunitari la normativa nazionale (come

100

la l.r. n. 45/80) la quale stabilisce un divieto generale di organizzare e svolgere manifestazioni fieristiche e che riserva tale facoltà ad alcuni enti controllati dalle autorità pubbliche che non perseguano scopi di lucro ovvero, ancora, abbiano come unica finalità l'organizzazione di fiere ed esposizioni, in quanto tali limitazioni non sono conformi, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità Europea (per tutte, sentenza del 25 luglio 1991, causa 76/90), ai criteri di necessità e proporzionalità.

Come, infatti, evidenziato nel predetto parere del 18 maggio 1999 della Commissione europea, i requisiti richiesti dall'art. 4 della L.R. n. 45/1980 (in particolare, esercizio di tale attività in via esclusiva e assenza di finalità di lucro) non sono conformi ai predetti connotati di necessità e proporzionalità (che implicano l'obbligo di ricorrere ad ogni misura alternativa meno vincolante ai fini del dispiegamento delle libertà di cui agli artt. 52 e 59, ora artt. 43 e 49, del Trattato Ce) anche in ragione del fatto che, non essendo tali limitazioni presenti in altre normative regionali facenti parte dello stesso ordinamento nazionale, dimostra la non necessità della norma in questione o, quantomeno, la possibilità di ricorrere a disposizioni meno restrittive.

Allo stesso modo, la norma che prevede il favore nei confronti degli enti che non perseguono finalità di lucro riserva a questi ultimi una posizione di vantaggio la cui ratio, atteso l'oggetto della contesa (organizzazione di fiere ed esposizioni), non è immediatamente percepibile.

Ciò posto, l'art. 4 della legge regionale della Lombardia risulta in contrasto con la

normativa comunitaria di cui agli artt. 52 e 59 (ora 43 e 49) del Trattato CE e, pertanto, in applicazione dei principi sanciti dalla Corte Costituzionale (*per tutte, sentenza 8 giugno 1984, n. 170*) regolanti i rapporti tra la normativa comunitaria e quella nazionale sopravvenuta, va disapplicata.

3. Il gravame, pertanto, deve essere accolto con conseguente annullamento del provvedimento del 31 agosto 1998 con il quale il Comune di Milano ha respinto l'istanza della società Publifiere la quale ha chiesto di essere autorizzata allo svolgimento della manifestazione fieristica "Photoshow".

4. Va, invece, dichiarata inammissibile la domanda di risarcimento danni avanzata dalla ricorrente con la memoria depositata in data 24 settembre 1998.

La predetta memoria, infatti, non risulta notificata ritualmente alle parti in causa tanto che non può ritenersi regolarmente costituito il contraddittorio sul punto (*per tutte, Cons. St. sez. VI, n. 805/2001*).

E' ^{del ricolto J} Una seconda causa di inammissibilità è ravvisabile nel fatto che la ricorrente non ha provato alcunché né sull'*an* né sul *quantum* della richiesta risarcitoria rimettendo il tutto al giudizio del Collegio.

Come noto, in materia risarcitoria, vige il principio dispositivo "puro" con onere probatorio interamente a carico del danneggiato, non potendo ritenersi sufficiente un mero principio di prova che, peraltro, nel caso di specie, non è stato neanche assolto (*cfr Cons. St., sez. V, 22 gennaio 2002, n. 416 e, da ultimo, sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5500*).

La richiesta è, comunque, anche infondata in quanto la ricorrente, seppure

provvisoriamente, è stata autorizzata dal Comune a svolgere l'attività fieristica nel periodo richiesto e, pertanto, non sono ravvisabili ulteriori profili di danno risarcibili.

4. Sussistono, comunque, giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sez. III, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Dichiara inammissibile la richiesta di risarcimento dei danni avanzata dalla ricorrente.

Compensa integralmente tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Milano, nella Camera di Consiglio del 7 ottobre 2004, con l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio - Presidente

Domenico Giordano - Consigliere

Daniele Dongiovanni - Referendario est.

Italo Riggio
Domenico Giordano

