

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1805

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PIERONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° GIUGNO 1995

Legge quadro sull'ordinamento del sistema fieristico

ONOREVOLI SENATORI. - È ormai generalmente diffusa la consapevolezza della necessità e dell'urgenza di una nuova e moderna legislazione di riordino del nostro sistema fieristico nazionale, così come l'esigenza - ricerche recenti lo confermano - di programmazione in tutto il settore delle manifestazioni fieristiche. Ciò è anche evidenziato, oltre che dalla vetustà della legislazione in vigore e dalle profonde trasformazioni avvenute nel frattempo, dalla rilevanza assunta dal fenomeno fieristico soprattutto per un apparato produttivo come quello italiano, fortemente orientato alla presenza sui mercati internazionali del nostro prodotto e caratterizzato dal diffuso sistema di piccole e medie imprese che ha più «bisogno di fiera» di quanto non lo abbia la grande industria.

Da qui il ruolo strategico che ha assunto e deve ancor più avere il nostro sistema fieristico per sviluppare la promozione e la commercializzazione della produzione nazionale di beni e servizi.

È dunque urgente l'aggiornamento di tutta la legislazione in materia, come sono urgenti provvedimenti che mettano subito le nostre strutture fieristiche nelle condizioni di poter reggere alle incipienti sfide del presente e del futuro.

Occorre infatti al più presto mettere il sistema fieristico italiano (e con esso il nostro sistema produttivo, il prodotto italiano) al riparo dai grandi pericoli cui lo espone il suo stato di debolezza rispetto alla concorrenza internazionale che si fa sempre più agguerrita specie in campo europeo (Germania, Francia, Gran Bretagna, eccetera), ove sono stati fatti, negli ultimi anni, ingenti interventi di ammodernamento ed ampliamento dei quartieri fieristici.

Il sistema fieristico italiano, anche rispetto alla realtà europea, presenta infatti problemi rilevanti e complessi:

1) una forte proliferazione di manifestazioni fieristiche che intervengono negli stessi settori, con le stesse voci merceologiche, molte volte addirittura negli stessi periodi;

2) un basso livello di manifestazioni fieristiche anche in settori che pure rappresentano aspetti importanti dell'economia e della produzione del nostro Paese;

3) un forte elemento di confusione che inevitabilmente si determina a livello degli operatori;

4) la mancanza di una strategia nazionale a proposito dell'Italia all'estero e dell'estero in Italia.

Oggettivamente una tale situazione mantiene il nostro Paese in uno stato di debolezza rispetto alla concorrenza internazionale.

Una ridefinizione della normativa in materia di attività fieristica non sembra quindi ulteriormente eludibile nè procrastinabile per la concomitante circostanza che, da una parte, la vigente legislazione statale è obiettivamente e da tempo superata e, dall'altra parte, quale motivo determinante, il fenomeno fieristico, specie negli ultimi due decenni, ha conosciuto sviluppi un tempo imprevedibili ed ha assunto forme e dimensioni di eccezionale rilevanza sia sul mercato nazionale che su quelli internazionali. E ciò non solo come luogo d'incontro fra domanda e offerta, ma più generalmente di incontro e di scambio di conoscenza e di cultura, non solo tecnologica, fra tecnici, operatori e cultori delle varie materie e settori.

Nel frattempo, a seguito dell'attribuzione delle competenze in materia fieristica alle regioni a statuto ordinario, si è operata semplicemente una redistribuzione delle funzioni nel settore, senza indicare linee direttive e principi regolatori uniformi per

una normativa realmente aderente agli intervenuti mutamenti della realtà fieristica.

Contestualmente le leggi regionali che sono state emanate dopo il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, hanno sviluppato un tentativo, peraltro non sempre riuscito, di razionalizzazione e qualificazione delle attività fieristiche, cercando di cogliere le novità emergenti del fenomeno e le sue direttrici di tendenza.

Conseguentemente la legislazione regionale ha introdotto diversità di soluzioni, soprattutto organizzative, ed in particolare non ha fronteggiato adeguatamente, né lo avrebbe potuto fare, l'espansione sempre più avanzata e talora contraddittoria, delle attività fieristiche.

Da qui emerge l'esigenza e l'urgenza che si appresti uno strumento normativo che delinei il quadro entro cui inserire il fenomeno fieristico nella sua realtà odierna e nelle sue prospettive di sviluppo futuro considerando che l'Italia, per le caratteristiche produttive e per gli sbocchi di mercato del suo prodotto, rispetto all'Europa, ha maggiormente bisogno di un sistema fieristico efficiente e competitivo.

Occorre dunque una legge quadro nazionale per la regolamentazione delle attività e degli enti fieristici che sia rispettosa del ruolo e delle competenze regionali e che valorizzi ogni componente, pubblica e privata, nel comune obiettivo di sviluppo della promozione e della commercializzazione delle produzioni dei beni e dei servizi italiani.

Facendo ciò occorre considerare che le esigenze più impellenti ed importanti sono:

1) elaborare una strategia nazionale che abbia ben presente che il mercato è oggi «mondiale» ed il punto di riferimento deve essere l'economia e l'intera produzione del Paese;

2) favorire l'organizzazione di fiere altamente specializzate per settori ed anche la stessa caratterizzazione, per questo verso, degli enti fieristici;

3) avere quartieri fieristici dotati di servizi altamente specializzati;

4) andare ad una rigorosa selezione delle manifestazioni internazionali ed alla particolare qualificazione di tutto il sistema fieristico rispetto al quale occorre far emergere il ruolo di quei quartieri che possono caratterizzarsi per l'importanza e la qualità delle manifestazioni.

Secondo il firmatario del presente disegno di legge occorre:

a) pensare al superamento della classificazione, disposta dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, degli enti fieristici in enti di categoria A, perché ritenuti internazionali, ed enti di categoria B, che sono tutti gli altri. Gli enti fieristici devono essere posti tutti sullo stesso livello, stabilendo che le competenze sono delle regioni: le necessarie differenziazioni avranno come elemento di valutazione la qualità e l'importanza delle attività fieristiche da essi svolte o promosse;

b) per quanto riguarda il riconoscimento di manifestazioni internazionali, è opportuno che la proposta competa alle regioni e che il Ministero autorizzi, controlli, verifichi ed abbia la competenza del coordinamento e di decisione finale sul calendario;

c) che siano definiti con esattezza i soggetti titolari dello svolgimento di fiere, garantendo che la loro capacità tecnico-economica e la loro organizzazione siano certificate in modo da soddisfare le esigenze di trasparenza e di competenza, facendo in modo, altresì, che i soggetti organizzatori possano essere diversi.

Come è noto le fiere, le mostre e le esposizioni sono oggi disciplinate, a livello statale, dalle norme di cui al regio decreto-legge 29 gennaio 1934, n. 454, e su questa fonte normativa vanno ora purtroppo individuati i principi sulla scorta dei quali il legislatore regionale è abilitato ad adottare la disciplina concorrente della materia «fiere e mercati» in forza della nota attribuzione di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

La perdurante mancanza di una legge quadro sulle manifestazioni fieristiche e la

corrispondente, non certo migliore, situazione delle regioni a statuto speciale (che patiscono i forti ritardi nell'emanazione delle norme di attuazione statutaria) bastano di per sè a richiedere l'adozione di una nuova disciplina quadro per il settore. Tale disciplina, per realizzare gli obiettivi fissati in premessa, deve essere conformata a criteri di organicità e razionalità degli interventi relativi alle manifestazioni fieristiche: non appare ammissibile che possano organizzarsi e svolgersi manifestazioni fieristiche motivate da interessi privati o localistici e che si pongono come elemento di contraddizione e confusione rispetto ad un complessivo disegno di politica economica, nel quale fiere, mostre ed esposizioni, rivestono un considerevole ruolo per lo sviluppo e la promozione del sistema produttivo italiano e della sua produzione di beni e servizi.

Le manifestazioni fieristiche, indubbiamente, devono essere inserite nel contesto regionale e locale e sarebbe grave errore che ne rimanessero avulse: troppo grande è il loro rilievo ai fini dello sviluppo economico delle popolazioni, dell'incremento del turismo di competenza regionale, dello stesso assetto del territorio (per ciò che riguarda la localizzazione e l'urbanizzazione delle aree destinate allo svolgimento delle manifestazioni fieristiche). Si tratta di osservazioni naturali per ogni attento lettore delle norme sul completamento dell'ordinamento regionale (legge 22 luglio 1975, n. 382, e conseguente decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni); sotto altro riguardo si tratta di una conclusione cui è doveroso pervenire alla luce del vincolo di sostanza espresso nell'articolo 5 della Costituzione, a mente del quale la Repubblica «adeguа i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Oltre che dalle norme costituzionali e di legge ordinaria, gli assunti appena riportati traggono il loro fondamento da recenti ed autorevoli precisazioni della Corte costituzionale: ci si riferisce alla sentenza 23 gennaio 1985, n. 8. Su questa decisione si rin-

viene un altro dato della massima importanza per chi voglia porre mano alla fissazione di una nuova disciplina in materia di manifestazioni fieristiche e questo dato servirà a spiegare molte tra le scelte compiute nella predisposizione dell'articolato che segue.

Nella materia della quale si tratta, indubbiamente, concorrono esigenze collettive eterogenee (quella cui si è fatto riferimento) relative al giusto rilievo delle autonomie ed al rispetto delle attribuzioni ad esse costituzionalmente garantite, e, d'altro canto, esigenze unitarie che si esprimono a livello di istanze comuni a tutto l'apparato produttivo e all'intera comunità nazionale. Ebbene, la Corte costituzionale, nella sentenza sopracitata, ha precisato che lo stabilire in quali forme le due specie di interessi debbano venire considerate e reciprocamente armonizzate compete in larga misura alla legge statale ordinaria, cui spetta, in particolar modo, decidere in che limiti ed a quali effetti l'intreccio riscontrabile fra gli interessi nazionali e regionali richieda che vengano introdotti congegni di cooperazione tra le regioni e lo Stato, anziché separare con nettezza gli oggetti dell'una e dell'altra competenza.

Lo sforzo che con il presente disegno di legge si vuole compiere va proprio nella direzione appena enunciata. Per un verso, si è voluto garantire una continuità di impostazione rispetto agli assetti di competenza delineati con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (articoli 51 e 53), cercando di non cadere, come ad altri accade, in logiche neocentraliste che cozzano anche contro la realtà del Paese e delle diverse regioni, coi loro obiettivi di qualificazione dello sviluppo e con l'esigenza stessa di sostegno diffuso al nostro apparato produttivo.

Sotto altro riguardo, si pone come imprescindibile la realtà del mercato unico europeo. Questa prospettiva impone che le nuove disposizioni di legge, mirate a regolamentare il settore fieristico, siano idonee a garantire uno sviluppo dello stesso, un'effettiva competitività delle manifestazioni che si svolgono in Italia ed una loro

proiezione a livello europeo ed internazionale.

Del resto, lo scenario economico che il legislatore deve considerare non è più quello del regio decreto-legge 29 gennaio 1934, n. 454, nè quello che caratterizzava il nostro Paese ancora pochi decenni or sono. È rilevante, sotto il profilo giuridico, che l'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (ora modificato dall'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281), ammettesse un'immediata legiferazione regionale, anche in mancanza di leggi-cornice preventive, in alcune materie ritenute di secondaria importanza, tra cui appunto quella attinente a «fiere e mercati»: il legislatore del 1953 considerava ancora le fiere come fenomeno eminentemente locale, legato ad un'economia per lo più agricola, e tale da non implicare esigenze unitarie di coordinamento o misure per un razionale e non dispersivo svolgimento delle manifestazioni fieristiche.

Completamente rovesciata è la situazione odierna nella quale le manchevolezze della legislazione vigente e la relativa impostazione ormai del tutto superata rischiano di far patire condizionamenti non lievi ad un settore così delicato e strategico per la qualificazione e lo sviluppo del sistema economico italiano.

Le fiere oggi vanno inserite in una «strategia complessiva di politica economica» ed occorre far sì che non venga a perpetuarsi l'attuale situazione italiana caratterizzata da un'incertezza legislativa, mentre altri sistemi fieristici (europei e stranieri) mostrano di avere proprio nella stabilità degli assetti istituzionali un decisivo vantaggio comparato.

Dunque, il disegno di legge che si presenta ha proprio l'obiettivo di eliminare un vuoto normativo, garantendo contestualmente che le esigenze unitarie così vive nel sistema fieristico non vengano mortificate da localismi e da approcci troppo differenziati a livello regionale, anche perchè è proprio da un assetto organico del settore che la valorizzazione delle autonomie e delle

manifestazioni fieristiche, calate nei relativi contesti, può vedere assicurata la propria effettività.

L'obiettivo di garantire razionalità di assetto al settore fieristico ha, poi, consigliato un'ulteriore scelta, espressa nella proposta di legge quadro. Una scelta che, peraltro, trova solide radici e giustificazioni negli stessi presupposti normativi e fattuali che hanno caratterizzato lo sviluppo del settore fieristico.

Ecco perchè con il presente disegno di legge quadro si è inteso riconoscere un ruolo, almeno per le manifestazioni con maggior rilievo per il sistema produttivo italiano, agli enti autonomi fieristici.

Così delineate le scelte, si possono delineare i contenuti delle norme comprese nel presente disegno di legge.

L'articolo 1 stabilisce i principi generali cui si ispira la normativa che si propone, mentre l'articolo 2 definisce specificamente cosa deve intendersi per manifestazioni fieristiche.

L'articolo 3 disciplina le modalità di autorizzazione e le qualifiche delle manifestazioni fieristiche, distinguendo tra il livello internazionale e quello nazionale, regionale e locale, seguendo l'approccio indicato dianzi, che prevede la piena competenza regionale per questi ultimi ed il potere di proposta delle regioni per il livello internazionale. Al livello istituzionale centrale, vale a dire al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, è riservato il coordinamento del sistema fieristico, che trova attuazione nell'elaborazione del calendario (articolo 4) e nell'emanazione del regolamento di attuazione, che deve essere elaborato in stretta collaborazione con le regioni e le province autonome (articolo 7).

L'articolo 5 definisce i soggetti titolari dello svolgimento di manifestazioni fieristiche, specificandone i requisiti. Si dispone il controllo regionale sull'attività fieristica e la possibilità di separare la gestione delle manifestazioni dalla titolarità. Con l'articolo 6 sono specificate le sanzioni.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.***(Principi generali)*

1. La presente legge disciplina il sistema fieristico e stabilisce i principi fondamentali della materia.

2. Le fiere, le mostre e le esposizioni sono considerate attività di pubblico interesse in quanto preordinate allo sviluppo ed alla qualificazione del sistema produttivo.

3. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di fiere, individuate dai rispettivi statuti.

Art. 2.*(Definizione delle manifestazioni fieristiche ed ambito di applicazione della legge)*

1. Ai fini della presente legge rientrano nel settore fieristico le seguenti manifestazioni:

a) fiere generali, senza limitazione merceologica, aperte al pubblico, dirette alla promozione e all'eventuale vendita del prodotto esposto;

b) fiere specializzate, limitate ad uno o più settori merceologici coordinati e complementari, riservate agli operatori economici, dirette alla promozione ed alla contrattazione senza consegna immediata della merce e con accesso del pubblico solo in qualità di visitatore;

c) mostre-mercato, limitate ad uno o più settori merceologici complementari e coordinati, aperte al pubblico, dirette alla promozione ed alla vendita dei prodotti esposti, anche con consegna differita al termine della manifestazione;

d) esposizioni aperte al pubblico aventi fini di promozione tecnica e scientifica con

esclusione di ogni diretta finalità commerciale.

2. Le esposizioni universali restano disciplinate dalla convenzione internazionale firmata a Parigi il 22 novembre 1928, come da ultimo modificata dal protocollo ratificato ai sensi della legge 3 giugno 1978, n. 314.

3. Sono escluse dalla disciplina della presente legge:

a) le esposizioni di beni e servizi realizzate a scopo promozionale e rivolte ad una clientela selezionata;

b) le esposizioni a scopo promozionale o di vendita realizzate a margine di convegni o di manifestazioni culturali.

Art. 3.

(Qualifica e autorizzazione allo svolgimento delle manifestazioni fieristiche)

1. Le manifestazioni fieristiche possono essere qualificate di rilevanza internazionale, nazionale, regionale e locale.

2. Il riconoscimento della qualifica e l'autorizzazione allo svolgimento delle manifestazioni fieristiche sono di competenza:

a) del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, su proposta delle regioni, per le manifestazioni di rilevanza internazionale;

b) delle regioni per le manifestazioni di rilevanza nazionale, regionale e locale.

3. Le istanze per ottenere la qualifica di manifestazione fieristica di rilevanza internazionale e l'autorizzazione allo svolgimento sono presentate al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato con le modalità ed entro i termini stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 7.

4. Le istanze per ottenere il riconoscimento della qualifica di manifestazione fieristica di rilevanza nazionale, regionale o locale e le autorizzazioni per il relativo svolgimento sono presentate alla regione competente per territorio.

5. La qualifica è attribuita con il provvedimento di autorizzazione allo svolgimento.

Art. 4.

(Calendario delle manifestazioni fieristiche)

1. Il calendario delle manifestazioni fieristiche è predisposto dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentite le regioni, entro il 31 marzo dell'anno precedente a quello in cui le manifestazioni si devono svolgere.

2. Non possono essere autorizzate fiere specializzate di rilevanza internazionale o nazionale nelle stesse categorie merceologiche, che si svolgano, anche solo in parte, in concomitanza tra loro, o nei quindici giorni precedenti o successivi.

Art. 5.

(Soggetti titolari)

1. Gli enti fieristici costituiti fino alla data di entrata in vigore della presente legge e riconosciuti dallo Stato, sono persone giuridiche con capacità di diritto privato e agiscono secondo le norme del codice civile.

2. Per presentare istanza di autorizzazione allo svolgimento di manifestazioni fieristiche i soggetti interessati devono:

- a) avere personalità giuridica;
- b) possedere un'adeguata capacità tecnico-economica;
- c) godere della disponibilità degli immobili e degli impianti adibiti, in conformità agli strumenti urbanistici, ad uso fieristico;
- d) avere uno statuto che preveda l'obbligo di destinare gli utili conseguiti alle finalità di organizzazione di manifestazioni fieristiche o alla costituzione di riserve;
- e) avere un collegio sindacale composto di tre membri iscritti all'albo dei revisori dei conti, i quali, per gli enti che intendono organizzare manifestazioni fieristiche internazionali, sono designati rispettivamente

dal Ministro del tesoro, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e dalla regione o dalla provincia autonoma in cui ha la sua sede legale;

f) indicare le modalità di gestione e organizzazione delle manifestazioni fieristiche.

3. Le regioni esercitano i controlli sull'attività fieristica e sull'operato dei soggetti titolari dell'attività in modo da assicurare che la gestione sia ispirata a criteri di efficienza ed efficacia in rapporto ai risultati da perseguire e che sia garantita la parità di accesso alle manifestazioni ai soggetti economici che ne facciano richiesta. I soggetti titolari trasmettono alle regioni il bilancio di previsione ed il bilancio consuntivo entro trenta giorni dalla loro approvazione.

4. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato esercita i controlli sull'attività degli enti fieristici internazionali di Milano, Verona e Bari, in modo da assicurare l'autonomia di gestione degli enti medesimi ed è competente per le nomine degli organi e per l'approvazione degli statuti degli stessi enti. Gli enti fieristici internazionali di Milano, Verona e Bari trasmettono il bilancio di previsione ed il bilancio consuntivo, entro trenta giorni dalla loro approvazione, al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato il quale, entro trenta giorni dal ricevimento, può inviarli agli enti con osservazioni, per un nuovo esame.

5. Gli enti fieristici possono costituire società per azioni alle quali essi partecipino in posizione maggioritaria e che abbiano uno statuto nel quale sia espressamente previsto, quale scopo sociale esclusivo, lo svolgimento di attività nel settore fieristico. A tali società gli enti fieristici possono conferire in tutto o in parte le loro attività.

6. Ai conferimenti degli enti fieristici per la costituzione delle società per azioni di cui al comma 5, si applica l'articolo 7 della legge 30 luglio 1990, n. 218, e successive modificazioni.

Art. 6.

(Sanzioni)

1. Le manifestazioni fieristiche devono svolgersi secondo le modalità ed i tempi indicati dalla relativa autorizzazione.

2. In caso di svolgimento senza autorizzazione, ovvero di svolgimento in date non comprese nell'autorizzazione stessa, l'autorità competente per l'autorizzazione dispone l'immediata chiusura della manifestazione fieristica e trasmette copia del provvedimento di chiusura al prefetto perché disponga l'eventuale esecuzione coattiva. Si applica altresì la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di ammontare variabile tra un minimo di lire trenta milioni ed un massimo di lire duecento milioni.

3. I soggetti titolari che hanno tenuto una manifestazione fieristica in date non comprese nell'autorizzazione stessa non possono proporre una nuova istanza di autorizzazione prima di due anni.

4. In caso di svolgimento della manifestazione fieristica con modalità diverse da quelle autorizzate si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di ammontare variabile tra un minimo di lire dieci milioni ed un massimo di lire duecento milioni. In caso di recidiva i soggetti titolari dell'autorizzazione non possono proporre una nuova istanza di autorizzazione prima di due anni.

Art. 7.

(Regolamento di attuazione)

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, emana, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il regola-

mento di attuazione della presente legge, che determina in particolare:

a) i requisiti e la documentazione necessaria per l'attribuzione delle qualifiche di cui all'articolo 3 alle manifestazioni fieristiche;

b) le modalità e le procedure di elaborazione e pubblicizzazione del calendario;

c) i criteri per la valutazione dei requisiti ai fini del rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento di manifestazioni fieristiche;

d) i criteri per la valutazione dell'idoneità degli impianti, delle strutture dei servizi espositivi e delle infrastrutture.

2. Il regolamento di cui al comma 1 deve altresì indicare le modalità per lo svolgimento dei controlli statistici e delle verifiche sulla permanenza dei requisiti necessari per il mantenimento della qualifica già ottenuta.

