

APPELLO BOLOGNA

1° SETTEMBRE 1989

PRESIDENTE: INSOLERA

ESTENSORE: MIRONE

PARTI: COMUNE DI IMOLA
(*Avv. Cristoni, Russo*)FIEG, POLIGRAFICI EDIT S.P.A.
(*Avv. Virgilio, Bianchi, Nespor*)

**Stampa • Rivendite di giornali •
Provvedimento di chiusura
domenicale adottato dal sindaco
• Illegittimità.**

È illegittimo il provvedimento del sindaco col quale viene disposta la chiusura domenicale delle rivendite di giornali. Il Comune può solo rilasciare autorizzazione alle vendite (ex art. 54, lett. g, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) mentre compete alla Regione ogni altra funzione amministrativa in materia.

**Stampa • Rivendita di giornali •
Provvedimento di chiusura
domenicale adottato dal Sindaco
• Difetto di attribuzione •
Violazione di un diritto
soggettivo • Giurisdizione del
giudice ordinario.**

⁴ Pret. Tivoli 12 dicembre 1989, in questa *Rivista*, 1990, 569.

* La sentenza appellata è del 30 settembre 1986, in questa *Rivista*, 1987, p. 235 — con nota di V. CUFFARO. La Corte d'Appello conferma sostanzialmente la precedente decisione del Tribunale di Bologna, solo rilevando parzialmente fondata la contestazione dell'appellante in ordine alla legittimazione delle controparti. La Corte ritiene infatti che i presupposti per il risarcimento dei danni ex art. 2043 cod. civ. sussistono solo nei confronti della Poligrafici Editoriale, l'unica a subire un pregiudizio immediato dal provvedimento adottato dal Comune.

L'oggetto della controversia, sul quale non si rinvencono precedenti, consente inoltre alla Corte di pronunciarsi in merito alla ripartizione delle competenze in materia tra Regioni e Comuni.

Il provvedimento con cui l'amministrazione comunale dispone la chiusura domenicale delle edicole invade la sfera di attribuzioni riservate alla Regione. Poiché la domanda di riconoscimento della situazione lesa non investe determinazioni discrezionali adottate nell'esercizio di un potere del Comune, bensì investe situazioni che nei confronti del Comune si qualificano di diritto soggettivo va riconosciuta la giurisdizione dell'a.g.o.

Il Comune di Imola, con provvedimento del Sindaco in data 25 gennaio 1983, ordinava la chiusura domenicale per il 1983 di metà delle rivendite di giornali.

Analogo provvedimento veniva adottato il 28 dicembre 1983 per l'anno 1984.

La S.p.A. Poligrafici Editoriale, editrice tra l'altro del quotidiano « Il Resto del Carlino », e la Federazione Italiana Editori Giornali - FIEG, con atto notificato il 24 settembre 1984, chiamavano in giudizio davanti al Tribunale di Bologna il Comune di Imola chiedendo che venisse accertato il loro diritto di vendere i propri quotidiani e periodici nelle giornate domenicali a mezzo di tutte le rivendite disposte a restare aperte in conformità a quanto previsto dall'Accordo nazionale sulla vendita dei giornali.

La Poligrafici Editoriale domandava inoltre la condanna del Comune al risarcimento del danno conseguente alla diminuita vendita del « Resto del Carlino », nelle giornate domenicali dal 1983 e del 1984, danno da liquidarsi in separato giudizio.

La FIEG e la Poligrafici Editoriale rilevavano: che nessun potere spettava ai Comuni in tema di orari di apertura delle rivendite di giornali;

che le ordinanze impositive di un turno di chiusura erano atti abnormi, emessi al di fuori dei poteri spettanti all'Amministrazione comunale ed in aperta violazione della disposizione legislativa con cui tali esercizi venivano esclusi dalla soggezione a provvedimenti di quel tipo; che erano stati lesi diritti soggettivi costituzionalmente garantiti e cioè quelli al libero esercizio dell'attività economica e

alla libertà di divulgazione del pensiero; che l'illegittimo comportamento dell'ente territoriale aveva gravemente pregiudicato i loro diritti e provocato danni di cui si esigeva il risarcimento.

Il Comune si costituiva eccependo il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, per inesistenza di legittimazione attiva, comunque l'infondatezza delle pretese avversarie.

Osservava che l'esercizio della attività commerciale è condizionato da provvedimenti di disciplina aventi la natura di atti amministrativi autoritativi, la cui rimozione è riservata in via esclusiva al giudice amministrativo; che i danni lamentati dalla Poligrafici Editoriale non risultavano conseguenza diretta dei provvedimenti del Sindaco; che il potere di regolare l'attività di vendita dei giornali è stato attribuito ai Comuni dalla legge generale sul commercio 11 giugno 1971 n. 426.

Interveniva quindi nel giudizio la Sezione di Bologna dell'Associazione nazionale giornalisti aderendo alle richieste ed ai motivi formulati dal Comune.

Venuta in decisione la causa il Tribunale, con sentenza 24 giugno-30 settembre 1986, respingeva l'eccezione di difetto di giurisdizione; dichiarava il diritto della FIEG e della Poligrafici Editoriale a vendere i giornali nelle giornate domenicali a mezzo di tutti i rivenditori in Imola disposti a restare aperti secondo le previsioni dell'accordo nazionale; condannava il Comune a risarcire i danni subiti dalle controparti, con liquidazione in giudizio separato; condannava il Comune di Imola alla rifusione delle spese processuali.

Rilevavano i giudicanti che la lesione di fondamentali diritti lamentata dalla FIEG e dalla Poligrafici Editoriale non era riducibile ad una contestazione in ordine alle modalità di esercizio di un potere discrezionale della Pubblica Amministrazione, venendo negato invece il potere della amministrazione comunale di sacrificare o limitare diritti soggettivi.

Nessuna competenza avendo il Comune in materia di orari delle rivendite e di turni festivi in base al d.P.R. 616/1977, mancava il potere di emanare le ordinanze, che potevano quindi essere disapplicate dal giudice ordinario.

Andava poi respinta l'eccezione, sollevata dalla resistente, di difetto di interes-

se ad agire per essere titolari del diritto lesa solo i rivenditori di giornali, direttamente colpiti dalla chiusura imposta nelle giornate festive.

In realtà gli editori e i distributori di giornali ricevevano un danno da una forzata chiusura domenicale sia per la deperibilità di quel tipo di merce sia per il mancato passaggio della proprietà dei giornali ai rivenditori delle copie non vendute.

Vi era quindi un interesse ad agire per il riconoscimento del diritto a diffondere i giornali secondo una organizzazione diversa da quella prescritta dalla autorità amministrativa.

Infine il calo delle vendite faceva nascere il diritto al risarcimento del danno patito a causa della chiusura imposta.

Il Comune di Imola proponeva appello con atto notificato il 7 marzo 1987 chiedendo che le domande avversarie venissero respinte per difetto di legittimazione attiva, per difetto di giurisdizione del giudice ordinario e comunque per infondatezza.

Si costituivano la FIEG e la Poligrafici Editoriale chiedendo la conferma della sentenza.

La causa veniva quindi in decisione.

DIRITTO. — L'appellante contesta in primo luogo la legittimazione delle controparti, ponendo in luce come i provvedimenti comunali abbiano esclusivamente per destinatari i rivenditori di giornali e siano quindi destinati ad incidere direttamente soltanto nella loro sfera giuridica. Un danno risarcibile in base all'art. 2043 cod. civ. non potrebbe verificarsi che nei confronti dei titolari dei punti di vendita, assoggettati alla disciplina dell'apertura festiva. Le controparti si porrebbero quindi quali soggetti terzi, privi di qualsiasi legame contrattuale con i diretti danneggiati tale da legittimarli ad un'azione risarcitoria.

Il motivo è parzialmente fondato.

La FIEG e la Poligrafici Editoriale, editrice di un quotidiano di larghissima diffusione regionale, non si collocano come terzi ma deducono la presenza di un danno ingiusto arrecato direttamente alle loro posizioni soggettive da atti illegittimi della Amministrazione comunale.

In particolare viene lamentata la diminuzione delle vendite domenicali dei quotidiani a seguito della forzata chiusu-

ra di metà delle edicole; a questo proposito, sono stati forniti all'Amministrazione Comunale fin dai primi mesi del 1983 precisi dati circa il sensibile calo nelle vendite domenicali dei quotidiani, senza che da parte dell'Assessorato al Commercio sia stata data alcuna risposta o replica; il che conferma, in un quadro di notorio incremento nella diffusione dei quotidiani in atto da anni, che il calo registrato a Imola era da attribuire all'intervento del Comune con cui, sotto minatoria di sanzioni amministrative, si imponeva la chiusura domenicale di metà « delle attività di rivendita dei giornali ».

Pertanto la Federazione editori, in quanto associazione sindacale con generiche finalità di tutela della libertà di informazione e di sviluppo per la diffusione dei mezzi di comunicazione (si veda in proposito l'atto costitutivo), non può avere risentito alcun danno di ordine patrimoniale dai provvedimenti del Comune di Imola a seguito della diretta lesione di un diritto. Non può quindi esserne riconosciuta la legittimazione attiva; questa spetta invece alla Poligrafici Editoriale, che, quale editrice di un quotidiano a diffusione regionale, ha certamente subito un pregiudizio immediato — per le ragioni sopra svolte — dagli atti del Comune.

Col secondo motivo l'appellante rileva che la sentenza, dopo aver ammesso l'esistenza di un potere pubblico di disciplina riguardo alle rivendite di giornali, ha contraddittoriamente ritenuto la giurisdizione del giudice ordinario sulla base di un semplice vizio di incompetenza — denunciabile solo al giudice amministrativo — per essere titolare del potere, in base all'art. 52 d.P.R. 616/1977 la Regione e non già il Comune.

Il motivo non è fondato.

I primi giudici infatti, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, hanno escluso che potesse trattarsi di un problema di competenza rilevando invece come l'Amministrazione comunale avesse emanato dei provvedimenti illegittimi in quanto privi del potere di sacrificare o limitare diritti soggettivi.

Le conclusioni del Tribunale sembrano esatte.

Infatti il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 col quale parte delle funzioni amministrative dello Stato sono state delegate

agli Enti autonomi minori, previsti dagli artt. 15 e 128 della Carta fondamentale, ha attribuito alle Regioni (art. 52 lett. a) le funzioni amministrative relative a alcune categorie di esercizi commerciali, tra cui proprio le rivendite di giornali e riviste.

Ai Comuni, per questa categoria di esercizi, è stato invece attribuito esclusivamente (art. 54 lett. g) il rilascio delle autorizzazioni alla vendita, data l'ovvia maggiore attitudine dell'ente territoriale minimo all'esercizio di questo specifico potere.

Che ogni altra funzione amministrativa in materia di rivendita di giornali spetti alla Regione è confermato dall'art. 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416 sulla disciplina delle imprese editrici secondo cui le Regioni devono esercitare le funzioni delegate dall'art. 52 comma 1, lett. a) d.P.R. 616/1977 secondo determinati criteri, tutti subordinati allo scopo fondamentale di incrementare, e non limitare, la diffusione della stampa quotidiana.

L'Amministrazione comunale non ha quindi agito per mezzo di un organo incompetente ma ha invaso la sfera di attribuzioni per legge riservata ad altro Ente ed è intervenuta in un settore — disciplina della chiusura delle rivendite di giornali — in ordine al quale non le era riconosciuto alcun potere.

La domanda di riconoscimento del diritto leso non ha quindi investito determinazioni discrezionali adottate nell'esercizio di un potere dell'Ente, rispetto alle quali la posizione dell'istante avrebbe assunto natura di interesse legittimo, ma si è fondata su una situazione, rispetto all'Ente, di diritto soggettivo. Va quindi riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario.

Con l'ultimo e sintetico motivo l'appellante rileva che, costituendo le rivendite dei giornali esercizi commerciali a tutti gli effetti, rientrano anche esse nel disposto di cui all'art. 54 lett. d) d.P.R. 616/1977 e nelle norme generali sul commercio di cui alla legge 11 giugno 1971, n. 426.

Il motivo non è accoglibile perché la materia riguardante i punti di vendita di quotidiani e periodici è, come sopra si è visto, sottoposta a disposizioni specifiche per cui non è ad essi applicabile l'intera normativa della legge generale del 1971

(si veda per il periodo anteriore al d.P.R. 616/1977 la legge 28 luglio 1971, n. 558), mentre l'art. 54 d.P.R. 616 riserva ai Comuni il solo rilascio degli atti permisivi dell'attività.

La sentenza va quindi riformata nel senso che sopra si è detto. Le spese seguono la soccombenza nei rapporti tra l'appellante e la Poligrafici Editoriale; sembra di giustizia invece procedere alla loro totale compensazione nei rapporti tra la FIEG e il Comune, dato il carattere unitario delle opposte difese.

P.Q.M. — In parziale riforma della sentenza 24 giugno-30 settembre 1986 del Tribunale di Bologna respinge per difetto di legittimazione attiva le domande avanzate dalla Federazione Italiana Editori di Giornali - FIEG;

condanna l'appellante a rifondere alla S.p.A. Poligrafici Editoriale le spese del grado che liquida in L. 3.629.700 di cui L. 3.000.000 per onorari di avvocato;

compensa per intero le spese di giudizio tra il Comune di Imola e la FIEG.