Sentenza: 23 settembre 2026, n. 192

Materia: commercio, tutela della concorrenza

Parametri invocati: artt. 41, 117, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 118 Cost.; art. 12 della direttiva 2006/123/CE; artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6-bis della direttiva 98/6/CE; art. 11 della legge 30 dicembre 2023, n. 214; art. 31 del d.l. n. 201 del 2011; artt. 14 e 15 del d.lgs. n. 114 del 1998 e del d.lgs. n. 206 del 2005 (Codice del consumo).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, lettere q), numeri 1), 2), 3), 4) e 5), aa), numero 2), cc), numero 1), ii), numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), e zz), della legge della Regione Campania 16/10/2025, n. 20, recante "Modifiche alla legge regionale 21/04/2020, n.7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, c.1, della legge regionale 14/10/2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie".

Esito:

1) illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:
   articolo 1, comma 1, lettera ii), numero 10), che ha sostituito l'articolo 55, comma 10, della l.r. n. 7/2020 relativo alla proroga fino al 31 dicembre 2032 delle concessioni di posteggio scadute al 31 dicembre 2020;
   articolo 1, comma 1, lettera ii), numeri 2) e 4), che ha inserito nell'articolo 55 della l.r. n. 7/2020 i commi 1-bis e 2-bis, relativi, rispettivamente, al bando di miglioria riservato agli operatori già assegnatari di posteggio e alla previsione di una premialità del 25 per cento nelle procedure di selezione;
   articolo 1, comma 1, lettera aa), numero 2), che ha inserito nell'articolo 38 della l.r. n. 7/2020 il comma 3-bis, consentendo, per esigenze di ordine pubblico, l'indicazione del prezzo dei prodotti mediante un apposito catalogo a disposizione della clientela;
   articolo 1, comma 1, lettera cc), numero 1), che ha inserito nell'articolo 43 della l.r. n. 7/2020 il comma 2-bis, limitatamente alle parole «Sono esclusi dalle disposizioni precedenti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza»;
   articolo 1, comma 1, lettera zz), che ha sostituito l'articolo 68 della l.r. n. 7/2020, nella parte in cui non prevede che lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali sia consentito anche ai mercati dell'usato.
2) inammissibilità delle seguenti questioni:
   questioni di legittimità costituzionale relative all'**articolo 1, comma 1, lettera ii), numeri 1), 5) e 6)**, che intervengono sull'articolo 55 della l.r. n. 7/2020 in materia di procedure per l'assegnazione dei posteggi, sollevate in riferimento agli articoli 41, 117, primo e secondo comma, lettera e), e 118 Cost.; questione relativa all'**articolo 1, comma 1, lettera zz)**, sollevata in riferimento **all'**articolo 117, primo comma, Cost.**,** per asserito contrasto con gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.
3) Infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale relative all'**articolo 1, comma 1, lettera q), numeri 1), 2), 3), 4) e 5)**, che modificano l'articolo 28, commi 3, 5, 8, lettera e), 9 e 11, lettera c), della l.r. Campania n. 7/2020, concernente le procedure per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento delle grandi strutture di vendita, sollevate in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna varie disposizioni della legge della Regione Campania n. 20 del 2025, recante modifiche al Testo unico regionale sul commercio. Le questioni esaminate dalla Corte costituzionale sono illustrate nel primo, quinto, sesto, settimo e ottavo motivo di ricorso e riguardano, rispettivamente, il commercio su aree pubbliche, le grandi strutture di vendita, la pubblicità dei prezzi, le vendite di fine stagione e i mercati domenicali e festivi.

Con il primo motivo di ricorso, il Governo impugna l'art. 1, comma 1, lettera ii), numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), della legge in oggetto che modifica la disciplina dell'assegnazione dei posteggi dati in concessione per l'esercizio del commercio su aree pubbliche. In particolare, il numero 10) dispone la proroga fino al 31 dicembre 2032 delle concessioni scadute al 31 dicembre 2020 per le quali sia stata presentata richiesta di rinnovo; i numeri 2) e 4) introducono, rispettivamente, un bando di miglioria riservato agli operatori già assegnatari di posteggio all'interno del mercato e una premialità del 25 per cento nelle procedure di selezione; i numeri 1), 5) e 6) introducono ulteriori previsioni procedurali relative all'assegnazione e alla comunicazione dei posteggi disponibili.

Secondo il ricorrente, tali disposizioni violerebbero, tra l'altro, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in relazione all'art. 11 della legge n. 214 del 2023, nonché l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. I criteri premiali e i rinnovi automatici inciderebbero infatti sull'accesso al mercato, creando barriere all'ingresso e attribuendo una posizione di privilegio agli operatori già presenti. Sono inoltre invocati gli artt. 41 e 118 Cost.

La Corte dichiara anzitutto inammissibili, per difetto di adeguata motivazione, le questioni relative ai numeri 1), 5) e 6). Il ricorrente si era limitato ad affermare che tali disposizioni avrebbero introdotto ulteriori vincoli procedurali, senza chiarire in cosa questi consistessero e senza fornire argomenti sufficienti a dimostrarne il contrasto con i parametri costituzionali invocati. La Corte richiama, al riguardo, il particolare onere motivazionale gravante sul ricorrente nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale.

Sono invece fondate le questioni relative ai numeri 2), 4) e 10), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Corte ricorda che, pur rientrando il commercio nella competenza legislativa residuale delle Regioni, tale competenza interseca quella esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, che assume carattere trasversale e prevale quando la disciplina regionale incide sulle modalità di scelta degli operatori o restringe l'accesso al mercato. A tal fine, la Corte richiama altresì la propria giurisprudenza in materia di concessioni demaniali, in base alla quale rientrano nella materia della tutela della concorrenza le disposizioni che prevedono proroghe o rinnovi automatici delle concessioni, incidono sulla durata dei relativi rapporti o introducono vantaggi in favore dei concessionari uscenti.

Quanto al numero 10), la Corte rileva che la disposizione regionale, nel prorogare le concessioni fino al 31 dicembre 2032, ha sostanzialmente riprodotto la disciplina statale contenuta nell'art. 181, comma 4-bis, del d.l. n. 34 del 2020 e nell'art. 11, commi 4 e 5, della legge n. 214 del 2023. In una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, tuttavia, è precluso alla Regione anche un intervento meramente riproduttivo della normativa statale. Si determina, infatti, una novazione della fonte che costituisce di per sé invasione della competenza legislativa statale. La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale del numero 10) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dichiarando assorbite le ulteriori censure.

Sono parimenti dichiarati costituzionalmente illegittimi i numeri 2) e 4). Il bando di miglioria previsto dal numero 2) consente agli operatori già titolari di un posteggio nello stesso mercato di scegliere prioritariamente uno dei posteggi disponibili, sottraendolo pertanto alle procedure selettive aperte a tutti i possibili candidati. Il numero 4), invece, attribuisce una premialità del 25 per cento sul punteggio a favore di determinate categorie di operatori.

Secondo la Corte entrambe le previsioni incidono su aspetti fondamentali delle procedure di affidamento e interferiscono con l'assetto concorrenziale del mercato. La Corte dichiara pertanto

l'illegittimità costituzionale dei numeri 2) e 4) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., restando assorbiti gli ulteriori profili di censura.

Con il quinto motivo di ricorso, il Governo impugna l'art. 1, comma 1, lettera q), numeri da 1) a 5), relativo alle autorizzazioni per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento delle grandi strutture di vendita. Le modifiche riguardano, tra l'altro, il concerto con la struttura regionale competente ai fini dell'indizione della conferenza di servizi, la comunicazione dell'indizione anche alla Regione e alla Provincia o Città metropolitana, la disciplina degli ampliamenti merceologici, la soppressione della facoltà dell'interessato di chiedere l'esame in conferenza di servizi per determinate domande e la modifica della soglia relativa agli ampliamenti della superficie di vendita. Il Governo ritiene che tali modifiche rendano più rigido il procedimento autorizzatorio e introducano oneri aggiuntivi suscettibili di incidere sulle condizioni di accesso al mercato, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al principio di liberalizzazione delle attività commerciali sancito dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011.

La Corte richiama la propria giurisprudenza secondo cui l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 è riconducibile alla tutela della concorrenza e costituisce pertanto un limite alla competenza residuale regionale in materia di commercio. La stessa Corte precisa, tuttavia, che il carattere trasversale della tutela della concorrenza non esclude qualsiasi spazio di intervento regionale nelle materie di propria competenza.

La Corte dichiara non fondate tutte le questioni relative ai numeri da 1) a 5). In particolare, quanto ai numeri 1) e 2), la concertazione con la struttura regionale è interpretata come riferita alla data della conferenza e non alla possibilità stessa di indirla, mentre le ulteriori amministrazioni destinatarie della comunicazione sono già soggetti partecipanti al procedimento. Le disposizioni non introducono pertanto aggravi tali da ostacolare l'accesso al mercato.

Sono non fondate anche le questioni relative ai numeri 3) e 4). Pur essendo state soppresse alcune precedenti norme regionali di favore, queste erano state introdotte dallo stesso legislatore campano nell'esercizio della propria competenza residuale in materia di commercio. La Regione può quindi modificarle sulla base di una diversa ponderazione degli interessi, purché le nuove disposizioni non incidano sull'assetto concorrenziale del mercato in modo da restringere il libero esercizio delle iniziative imprenditoriali.

La Corte ritiene che, nel caso in esame, tale effetto restrittivo non ricorra.

Per ragioni analoghe è dichiarata non fondata anche la questione relativa al numero 5), che introduce una condizione più restrittiva per ottenere automaticamente l'autorizzazione all'ampliamento di una grande struttura di vendita. Anche tale modifica costituisce esercizio della competenza regionale in materia di commercio e non rappresenta, secondo la Corte, un effettivo ostacolo alla concorrenza.

Con il sesto motivo di ricorso, il Governo impugna l'art. 1, comma 1, lettera aa), numero 2), che, introducendo il comma 3-bis nell'art. 38 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, consente, «per esigenze di ordine pubblico», di indicare il prezzo dei prodotti su un apposito catalogo a disposizione della clientela anziché direttamente sul prodotto esposto. Secondo il ricorrente, la disposizione contrasterebbe sia con la direttiva 98/6/CE, che richiede che il prezzo sia agevolmente identificabile e facilmente leggibile, sia con la disciplina statale contenuta nel Codice del consumo e nell'art. 14 del d.lgs. n. 114 del 1998.

La Corte ritiene fondata la questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La disciplina statale impone infatti la facile visibilità e l'agevole e immediata leggibilità dei prezzi dei prodotti esposti. L'indicazione in un catalogo separato non assicura tali condizioni. La Corte sottolinea inoltre che questa disciplina non è finalizzata soltanto alla protezione dei consumatori, ma anche al corretto e uniforme funzionamento del mercato e alla promozione della concorrenza tra gli operatori economici. La disposizione regionale invade pertanto la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. Inoltre, eventuali esigenze di ordine pubblico non possono giustificare l'intervento regionale, trattandosi a loro volta di materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

È quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della lettera aa), numero 2), mentre resta assorbita l'ulteriore censura riferita all'art. 117, primo comma, Cost.

Con il settimo motivo di ricorso, il Governo impugna l'art. 1, comma 1, lettera cc), numero 1), nella parte in cui il nuovo comma 2-bis dell'art. 43 della legge regionale esclude tutti i «prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza» dall'obbligo, applicabile alle vendite di fine stagione, di indicare sul cartellino, oltre al prezzo ridotto, il prezzo più basso praticato nei precedenti trenta giorni e la percentuale di sconto. Il ricorrente richiama l'art. 17-bis, comma 3, del Codice del consumo, che circoscrive invece la deroga ai soli prodotti agricoli e alimentari deperibili individuati dalla legislazione statale.

La Corte ritiene fondata la questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La norma regionale amplia infatti la categoria dei beni sottratti all'obbligo fissato dalla normativa statale. La disciplina degli annunci di riduzione dei prezzi è volta sia alla protezione del consumatore sia a promuovere una corretta concorrenza tra gli operatori attraverso la trasparenza delle informazioni. La Corte dichiara perciò l'illegittimità costituzionale della lettera cc), numero 1), limitatamente alle parole «Sono esclusi dalle disposizioni precedenti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza», restando assorbita la censura formulata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Con l'ottavo motivo di ricorso, il Governo impugna l'art. 1, comma 1, lettera zz), che sostituisce l'art. 68 del Testo unico regionale, consentendo lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali ai mercati straordinari e ai mercati dell'antiquariato e del collezionismo, ma non più ai mercati dell'usato, che erano invece contemplati dalla disciplina previgente. Secondo il ricorrente, la disposizione altererebbe l'equilibrio competitivo tra i diversi segmenti commerciali e contrasterebbe con la normativa statale sulla liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali. La Corte dichiara preliminarmente inammissibile, per difetto di adeguata motivazione, la questione formulata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché il ricorrente si è limitato a richiamare genericamente gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea senza individuare uno specifico parametro interposto.

È invece fondata la questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Corte richiama l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 e la propria costante giurisprudenza secondo cui la disciplina degli orari domenicali e festivi degli esercizi commerciali rientra nella tutela della concorrenza e non può essere incisa dalla legislazione regionale. L'esclusione dei mercati dell'usato introduce infatti, senza giustificazione, un trattamento differenziato rispetto agli operatori dei settori dell'antiquariato e del collezionismo.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale della lettera zz), nella parte in cui non prevede che lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali sia consentito anche ai mercati dell'usato.