CORTE COSTITUZIONALE
SENTENZA N. 192
ANNO 2026

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15 dicembre 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2025, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2026.

…….

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato e depositato il 15 dicembre 2025 e iscritto al n. 47 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'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 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie».

Le questioni sono illustrate nel primo, quinto, sesto, settimo e ottavo motivo di ricorso, il cui ordine non rispecchia quello delle singole disposizioni impugnate. Nell'esporre le questioni si seguirà l'ordine dei motivi di ricorso.

2.– Con il primo motivo di ricorso, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 1, lettera ii), numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

Questa disposizione modifica la disciplina dell'assegnazione dei posteggi dati in concessione per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, di cui all'art. 55 della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11).

Essa prevede le seguenti modifiche dell'art. 55:

«1) al comma 1, la parola "posteggio" è sostituita dalle seguenti: "posteggi non assegnati" e dopo la parola "comune" sono aggiunte le seguenti: "sede di posteggio";

2) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

"1bis. I Comuni, prima della trasmissione agli uffici regionali del numero dei posteggi disponibili di cui al successivo comma 2, predispon[gono] un bando di miglioria tra gli operatori già assegnatari di posteggi all'interno del mercato.";

[…]

4) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

"2bis. Nelle more della adozione delle linee guida di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 214/2023, le procedure di selezione per l'assegnazione delle concessioni dei posteggi ai sensi del comma 6, dell'articolo 11, prevedono una premialità del 25 per cento sul punteggio attribuibile per gli operatori che non abbiano presentato domanda di rinnovo, quale riconoscimento della professionalità acquisita attraverso l'occupazione continuativa del posteggio nel corso degli anni. Il Comune può concedere la medesima premialità anche ai soggetti che hanno partecipato alle spunte giornaliere, ai sensi dell'articolo 59, comma 1.";

5) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

"2ter. I posteggi liberi e non comunicati alla Regione entro il 31 dicembre di ogni anno, non possono essere occupati, a qualsiasi titolo, fino all'avvenuta comunicazione alla competente struttura regionale.";

6) al comma 3, dopo le parole "Entro quarantacinque giorni" sono aggiunte le seguenti: "dalla comunicazione di cui al comma 2";

[…]

10) il comma 10 è sostituito dal seguente:

"10. Ai sensi dell'articolo 11, commi 4 e 5, della legge 214/2023, le concessioni di posteggio scadute al 31 dicembre 2020, per le quali è stata presentata richiesta di rinnovo ai sensi dell'articolo 54, comma 3, della presente legge, sono prorogate al 31 dicembre 2032.”».

Il ricorrente osserva che la lettera ii), nella parte impugnata, avrebbe introdotto:

– al numero 10), la proroga automatica delle concessioni dei posteggi fino al 31 dicembre 2032;

– ai numeri 2) e 4), criteri premiali nelle procedure di selezione, a favore degli operatori già titolari di concessione;

– ai numeri 1), 5) e 6), una serie di vincoli procedurali ulteriori rispetto a quelli stabiliti in precedenza ai fini dell'assegnazione delle concessioni.

Sarebbe così violato l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in relazione all'art. 11 della legge 30 dicembre 2023, n. 214 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022), norma statale il cui richiamo, contenuto nel testo della impugnata lettera ii), non varrebbe comunque a legittimare l'intervento del legislatore regionale. La disposizione impugnata, infatti, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in quanto i criteri premiali e i rinnovi automatici da essa previsti inciderebbero sull'accesso al mercato, creando barriere all'ingresso.

Il ricorrente lamenta, altresì, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per lesione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, evocando quale parametro interposto l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (cosiddetta "direttiva servizi").

Tale parametro interposto, che vieta espressamente i rinnovi automatici delle autorizzazioni a svolgere attività di servizi e qualsiasi vantaggio per il prestatore uscente, sarebbe applicabile anche all'attività di vendita al dettaglio di prodotti e al commercio su aree pubbliche. La disposizione impugnata, nel prevedere il rinnovo generalizzato e automatico per la durata di dodici anni delle concessioni dei posteggi scadute al 31 dicembre 2020 e, altresì, criteri premiali per i concessionari uscenti, contrasterebbe in modo evidente con l'evocato art. 12 della direttiva servizi, non consentendo di attivare procedure imparziali di selezione dei nuovi potenziali operatori e attribuendo una posizione di privilegio a coloro che hanno già beneficiato di un rapporto concessorio.

Le scelte regionali, inoltre, comprimerebbero irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata, violando l'art. 41 Cost., e interferirebbero, attraverso l'imposizione di vincoli procedurali e di tempistiche, con l'autonomia delle funzioni amministrative comunali nella gestione delle concessioni di posteggio, violando l'art. 118 Cost.

3.– Con il quinto motivo di ricorso, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 1, lettera q), numeri 1), 2), 3), 4) e 5), della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

Questa disposizione modifica la disciplina del rilascio dell'autorizzazione per le grandi strutture di vendita, di cui all'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Essa prevede le seguenti modifiche dell'art. 28:

«1) al comma 3, dopo la parola "indice," sono aggiunte le seguenti: "di concerto con la struttura regionale competente e";

2) al comma 5, dopo le parole "L'indizione della Conferenza di servizi è comunicata, contestualmente," sono aggiunte le seguenti: "alla Regione, alla Provincia o Città Metropolitana,";

3) al comma 8, alla lettera d), la parola "precedentemente" è sostituita dalla seguente: "originariamente" e alla lettera e), le parole "salvi i casi in cui la superficie di vendita del settore merceologico in aggiunta non è superiore al 20 per cento del totale della superficie di vendita" sono soppresse;

4) al comma 9, le parole "Fatta salva la facoltà per l'istante di chiedere l'esame in conferenza di servizi ai sensi della legge 241/1990" sono soppresse;

5) al comma 11, la lettera c) è sostituita dalla seguente:

"c) la superficie di ampliamento non è superiore al 70 per cento della somma delle superfici cessate;"».

Il ricorrente osserva che la lettera q), nella parte impugnata:

– richiede una concertazione obbligatoria con la struttura regionale, prima che lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) possa indire la conferenza di servizi per la decisione sulle istanze di apertura, di trasferimento di sede e di ampliamento di superficie di una grande struttura di vendita (numero 1, che interviene sul comma 3 dell'art. 28);

– amplia il novero dei soggetti (regione, provincia o città metropolitana) ai quali deve essere comunicata l'indizione di tale conferenza di servizi (numero 2, che interviene sul comma 5 dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020);

– elimina la norma previgente alla cui stregua gli ampliamenti merceologici non erano valutati come nuove aperture di grandi strutture di vendita, qualora la superficie occupata dal settore merceologico aggiunto non avesse superato il 20 per cento della superficie totale di vendita (numero 3, che interviene sul comma 8, lettera e, dell'art. 28);

– elimina la facoltà, prima concessa all'operatore economico, di chiedere l'esame in conferenza di servizi delle domande di autorizzazione che, non ricadendo nell'elenco degli interventi da valutare come nuove aperture di grandi strutture di vendita, dovrebbero essere esaminate esclusivamente dal SUAP competente per territorio (numero 4, che interviene sul comma 9 dell'art. 28);

– prevede una nuova soglia massima, pari «al 70 per cento della somma delle superfici cessate», rispettando la quale l'autorizzazione all'ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita è sempre concessa (numero 5, che interviene sul comma 11, lettera c, dell'art. 28).

Ad avviso del ricorrente, le modifiche così introdotte, complessivamente considerate, renderebbero più rigido e meno flessibile, rispetto alla disciplina previgente, il procedimento relativo all'apertura, al trasferimento di sede e all'ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita. Il legislatore campano avrebbe gravato di oneri aggiuntivi e supplementari il soggetto privato istante e le amministrazioni pubbliche coinvolte,

riducendo gli spazi di flessibilità procedimentale riconosciuti in precedenza all'operatore e incidendo sulle condizioni di accesso al mercato nel territorio regionale.

Sarebbe violato, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza». La disposizione impugnata contrasterebbe, in particolare, con l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha sancito il principio generale della liberalizzazione del commercio.

4.– Con il sesto motivo di ricorso, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 1, lettera aa), numero 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

Questa disposizione inserisce il nuovo comma 3-bis nell'art. 38 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, rubricato «Pubblicità dei prezzi» (con riferimento ai prodotti esposti al pubblico).

Il nuovo comma 3-bis prevede: «[p]er esigenze di ordine pubblico, il prezzo dei prodotti può essere indicato su un apposito catalogo a disposizione della clientela».

Sarebbe violato, innanzi tutto, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori.

La previsione regionale, consentendo di indicare il prezzo dei prodotti su un catalogo separato per non meglio precisate ragioni di ordine pubblico, contrasterebbe con l'obbligo di trasparenza stabilito dalla citata direttiva 98/6/CE, in particolare dall'art. 4, paragrafo 1, secondo cui «[i]l prezzo di vendita e il prezzo per unità di misura devono essere non equivoci, agevolmente identificabili e facilmente leggibili».

Tale obbligo andrebbe letto alla luce, in particolare, del considerando n. 6 della direttiva, il quale chiarisce che l'obbligo di indicare il prezzo di vendita e il prezzo per unità di misura contribuisce in modo notevole al miglioramento dell'informazione dei consumatori, in quanto offre loro nel modo più semplice possibilità ottimali di valutare e di raffrontare il prezzo dei prodotti e, quindi, permette ad essi di procedere a scelte consapevoli in base a raffronti semplici. Il ricorrente richiama, altresì, il considerando n. 1, che sottolinea l'importanza della trasparenza del funzionamento del mercato e di un'informazione corretta per la tutela dei consumatori, nonché il considerando n. 12, secondo il quale la direttiva mira ad assicurare un'informazione omogenea e trasparente a profitto dell'insieme dei consumatori nel quadro del mercato interno.

La disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in quanto si porrebbe in contrasto con le seguenti norme statali interposte:

– l'art. 14 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), rubricato «Pubblicità dei prezzi», alla stregua del quale «[i] prodotti esposti per la vendita al dettaglio nelle vetrine esterne o all'ingresso del locale e nelle immediate adiacenze dell'esercizio o su aree pubbliche o sui banchi di vendita, ovunque collocati, debbono indicare, in modo chiaro e ben leggibile, il prezzo di vendita al pubblico, mediante l'uso di un cartello o con altre modalità idonee allo scopo» (comma 1);

– l'art. 15 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), con il quale è stata recepita la direttiva 98/6/CE, che rinvia all'art. 14 del d.lgs. n. 114 del 1998 «[p]er le modalità di indicazione del prezzo per unità di misura» (comma 2).

Ad avviso del ricorrente, da tale disciplina si desumerebbe che l'indicazione del prezzo di vendita al pubblico deve essere facilmente visibile, onde consentirne la prescritta leggibilità, con la conseguenza che la sostituzione della sua esposizione diretta con un catalogo, incidendo sulla «immediatezza e accessibilità dell'informazione al consumatore», altererebbe la «uniformità del mercato».

5.– Con il settimo motivo di ricorso, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 1, lettera cc), numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

Questa disposizione inserisce il nuovo comma 2-bis nell'art. 43 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, rubricato «Vendite di fine stagione».

Il testo del comma 2-bis è il seguente:

«[s]ul cartellino del prezzo, oltre al prezzo ridotto di vendita, è obbligatorio indicare anche il prezzo più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni, nonché la percentuale di sconto applicata. Sono esclusi dalle disposizioni precedenti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza».

Il ricorrente lamenta che la disposizione impugnata abbia escluso «i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza» dall'obbligo di indicare, oltre al prezzo ridotto di vendita, anche quello più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni, nonché la percentuale di sconto applicata.

In particolare, osserva che l'art. 6-bis della direttiva 98/6/CE, oltre a dettare norme sulle modalità degli annunci di riduzione di un prezzo, concede agli Stati membri la facoltà di stabilire diversamente «per i beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente» (paragrafo 3).

Osserva altresì che l'art. 17-bis, comma 3, cod. consumo, a mezzo del quale questa facoltà si sarebbe espressa nell'ordinamento nazionale, ha limitato l'esclusione dall'obbligo di indicare il prezzo più basso praticato negli ultimi trenta giorni ai soli «prodotti agricoli e alimentari deperibili di cui all'articolo 2, comma 1, lettera m), e all'articolo 4, comma 5-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198».

Il legislatore regionale, dunque, avrebbe operato una «estensione generalizzata delle categorie di beni esclusi», pur non avendone la facoltà.

Ne conseguirebbe, innanzi tutto, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al citato art. 6-bis della direttiva 98/6/CE, in quanto l'introduzione di una deroga non consentita all'art. 17-bis cod. consumo si porrebbe «in contrasto […] con gli obblighi euro-unitari».

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», derivante dal rilevato contrasto con l'art. 17-bis, comma 3, cod. consumo, che non consentirebbe al legislatore regionale di ampliare la categoria dei beni esclusi dall'obbligo di indicare il prezzo secondo le modalità previste per le vendite di fine stagione.

6.– Con l'ottavo motivo di ricorso, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 1, lettera zz), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha sostituito l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 con il seguente:

«Art. 68 (Mercati domenicali e festivi)

1. Lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali è consentito:

a) ai mercati straordinari ed ai mercati dell'antiquariato e del collezionismo;

b) ai mercati ordinari, stagionali, giornalieri o rionali, se già operanti alla data di entrata in vigore del presente Testo unico.

2. È consentito, nei giorni festivi infrasettimanali, lo svolgimento dei mercati di qualsiasi tipologia».

Tale disposizione, nel consentire lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali ai mercati straordinari e a quelli dedicati all'antiquariato e al collezionismo, escludendo i mercati dell'usato, previsti dalla disciplina previgente, violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., per contrasto con gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

La descritta scelta normativa, favorendo alcuni operatori (antiquariato e collezionismo) a discapito di altri (usato), determinerebbe un'alterazione dell'equilibrio competitivo tra differenti segmenti commerciali.

Una simile scelta, pur ricadendo «formalmente» nell'ambito del commercio, non potrebbe essere ricondotta a una competenza legislativa regionale, in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e con l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, che, delineando un quadro di liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali, configurano una disciplina uniforme diretta a garantire condizioni di concorrenza omogenea nel territorio nazionale.

La costante giurisprudenza costituzionale, infatti, avrebbe chiarito che gli orari di apertura, inclusi quelli dei mercati e delle fiere, incidono direttamente sulla contendibilità del mercato e sulla libertà di iniziativa economica privata.

7.– La Regione Campania si è costituita in giudizio con atto depositato il 23 gennaio 2026, concludendo per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente.

8.– Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettera ii), numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), la Regione osserva che le modifiche apportate all'art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 intenderebbero superare alcune difficoltà operative rilevate nel corso degli anni e conformare la normativa regionale alle disposizioni statali sopravvenute in materia di commercio, nel rispetto degli interessi sottesi alla competenza legislativa "trasversale" dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», che non potrebbe comunque spingersi sino a sopprimere le competenze legislative regionali residuali.

In particolare, osserva che il ricorrente avrebbe omesso ogni analisi della ratio, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni impugnate, evocando genericamente i principi di derivazione europea e la conseguente lesione della citata competenza legislativa statale esclusiva. Né sarebbe configurabile un'indebita compressione dell'autonomia amministrativa dei comuni nella definizione dei bandi per l'assegnazione delle nuove concessioni, poiché altrimenti si priverebbe la Regione di qualsiasi potere normativo in materia.

Le disposizioni impugnate si limiterebbero a disciplinare le modalità dei bandi comunali. La «proroga generalizzata» delle concessioni fino al 2032, censurata dal ricorrente, sarebbe infatti già prevista dalla vigente normativa statale in materia, a cui il legislatore regionale rinvia, sia richiamando specificamente l'art. 11, commi 4 e 5, della legge n. 214 del 2023, sia stabilendo, all'art. 54, comma 3, della stessa legge reg. Campania n. 7 del 2020, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera hh), numero 5), della legge regionale impugnata, che «[i] rinnovi delle concessioni sono disciplinati dalla vigente normativa nazionale».

9.– Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettera q), numeri 1), 2), 3), 4) e 5), le censurate modifiche dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in tema di grandi strutture di vendita, rientrerebbero nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio.

La concertazione con la struttura regionale per l'indizione della conferenza di servizi, l'individuazione dei soggetti destinatari della comunicazione e la soppressione della facoltà per l'istante di richiedere l'esame in conferenza di servizi risponderebbero alla necessità di ridurre i termini e di semplificare i procedimenti amministrativi, senza irrigidimenti e aggravi supplementari a carico del privato e delle amministrazioni pubbliche coinvolte.

In particolare, la previsione della concertazione con la struttura regionale competente si riferirebbe solo alla data di indizione della conferenza di servizi, costituendo una sostanziale semplificazione della procedura, specie ove il responsabile del procedimento optasse per l'indizione della conferenza direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona. La misura introdotta sarebbe finalizzata, peraltro, a favorire un più ordinato svolgimento del lavoro della struttura regionale competente, che nella data prevista per la riunione della conferenza potrebbe essere impossibilitata a presenziare.

L'ampliamento dei soggetti a cui deve essere comunicata l'indizione della conferenza non potrebbe comunque comportare un incremento degli adempimenti a carico dell'amministrazione e dei proponenti, trattandosi degli enti chiamati a esprimere il voto in conferenza di servizi, ex art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 114 del 1998.

La soppressione della clausola relativa agli ampliamenti merceologici inferiori al 20 per cento e l'introduzione di una soglia massima del 70 per cento per gli ampliamenti di superficie dovrebbero ricondursi a scelte squisitamente politiche e legittime, rientranti a pieno titolo nell'ambito della potestà legislativa residuale regionale in materia di commercio.

La soppressione della facoltà per l'istante di richiedere l'esame in conferenza di servizi non rappresenterebbe una significativa limitazione della libertà procedimentale del privato, ma renderebbe la disciplina regionale coerente con quella statale di cui al vigente art. 14, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nel testo riformulato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124), alla stregua del quale «[l]a conferenza di servizi decisoria è sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici».

10.– Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettere aa), numero 2), cc), numero 1), e zz), la Regione osserva innanzi tutto che il d.lgs. n. 114 del 1998, evocato dal ricorrente «con riferimento al co. 1, lett. cc [recte: lettera aa), numero 2)]», avrebbe assunto carattere cedevole a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e della conseguente attribuzione alle regioni della potestà legislativa residuale in materia di commercio, a cui sarebbero riconducibili le disposizioni impugnate.

Di conseguenza, tale decreto legislativo si applicherebbe soltanto nelle regioni prive di una propria disciplina in materia, come costantemente affermato da questa Corte.

Non si applicherebbe, pertanto, nella Regione Campania, che ha dettato una specifica disciplina sulla pubblicità dei prezzi proprio nell'art. 38 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, oggetto di modifica; disposizione, quest'ultima, che farebbe inoltre espressamente salve, al comma 4, le vigenti disposizioni del codice del consumo di cui al d.lgs. n. 206 del 2005, anch'esso evocato dal ricorrente con riferimento sia alla lettera cc) che alla lettera zz).

La Regione osserva altresì che l'impugnata lettera aa), nel prevedere, con l'introduzione del comma 3-bis nell'art. 38 della legge regionale impugnata, che «[p]er esigenze di ordine pubblico, il prezzo dei prodotti può essere indicato su un apposito catalogo a disposizione della clientela», introdurrebbe una modalità ulteriore di esposizione del prezzo, senza incidere negativamente sugli obblighi di trasparenza già previsti dalla normativa nazionale e regionale. Al contrario, essa amplierebbe le possibilità di informazione al consumatore, contemperando le esigenze di ordine pubblico con quelle di tutela della clientela.

Per le ragioni anzidette, anche le censure mosse alla lettera cc), numero 1), il cui contenuto sarebbe comunque conforme all'art. 17-bis cod. consumo, si rivelerebbero non fondate, rientrando la disposizione impugnata nella sfera della potestà legislativa regionale in materia di commercio.

Identiche considerazioni varrebbero per la lettera zz), che, peraltro, non limiterebbe orari e giorni di chiusura delle attività commerciali, ma preciserebbe specifiche ipotesi in cui è consentito lo svolgimento dei mercati di domenica, «nel rispetto della normativa statale». Le limitazioni delle «attività mercatali» nei giorni festivi per motivi di rango costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché la salvaguardia della sicurezza e del decoro urbano, resterebbero nella prerogativa del comune interessato, all'interno del proprio territorio.

11.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il 2 settembre 2026 una memoria illustrativa, nella quale ha replicato alle tesi difensive della Regione.

Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettera ii), numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, il ricorrente in primo luogo ricostruisce il quadro normativo di riferimento, anche con riguardo alle linee guida adottate, in attuazione dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge n. 214 del 2023, con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy 5 giugno 2026 (Adozione delle Linee guida per il rilascio delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche, ai sensi dell'articolo 11, commi 1 e 2, della legge 30 dicembre 2023, n. 214).

In secondo luogo, ribadisce che le disposizioni regionali impugnate, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Campania, inciderebbero direttamente sull'assetto concorrenziale delle concessioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e, segnatamente, sull'accesso al mercato.

L'intervento regionale non potrebbe essere giustificato da difficoltà applicative riscontrate nel corso degli anni e dalla necessità di adeguamento rispetto alle sopravvenute disposizioni statali in materia di commercio, atteso che la stessa legge n. 214 del 2023, all'art. 11, comma 2, sarebbe diretta a contemperare, come precisato dalle citate linee guida, «le esigenze di apertura delle aree mercatali ai principi di piena concorrenza, con quelle tese ad assicurare la qualità dell'offerta commerciale e gli aspetti locali di carattere socioeconomico» (punto 2).

Quanto alle violazioni del diritto dell'Unione europea, sarebbe evidente il contrasto della disciplina regionale impugnata con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, che vieta in modo espresso i rinnovi automatici e qualsiasi vantaggio riconosciuto al prestatore uscente.

Con riferimento alle ulteriori doglianze, il ricorso statale illustrerebbe in modo chiaro le ragioni in forza delle quali sussisterebbe una compressione della libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost. e un'interferenza con l'autonomia delle funzioni amministrative dei comuni ex art. 118 Cost.

Quanto alla prima, i criteri premiali e i rinnovi in favore degli incumbent costituirebbero «strumenti idonei a restringere l'accesso potenziale al mercato» e creerebbero «barriere all'ingresso», senza considerare che sul punto una disciplina uniforme è stata fissata dalle citate linee guida ministeriali, in attuazione dell'art. 11, comma 2, della legge n. 214 del 2023.

Le misure introdotte dalla Regione Campania sarebbero idonee a ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose nel territorio nazionale, in quanto limiterebbero il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro attività, frapponendo ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione di servizi da parte di operatori collocati in altre parti del territorio nazionale o dell'Unione europea.

In merito alla violazione dell'art. 118 Cost., il legislatore regionale avrebbe limitato la discrezionalità degli enti locali nella gestione delle concessioni di posteggio, introducendo vincoli procedurali e tempistiche diversi e ulteriori rispetto a quelli prescritti dalle suddette linee guida.

Non si intenderebbe comprimere l'autonomia amministrativa dei comuni, come afferma la Regione, bensì «consentire che ciascun ente locale possa operare nel rispetto di criteri omogenei e certi idonei a garantire uniformità ai bandi per il rilascio delle concessioni per l'esercizio su aree pubbliche».

Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettera q), numeri 1), 2), 3), 4) e 5), le innovazioni introdotte dal legislatore regionale non comporterebbero la riduzione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, ma irrigidirebbero sensibilmente l'iter autorizzatorio delle grandi strutture di vendita, aggravando gli oneri a carico del privato e delle amministrazioni coinvolte, riducendo altresì gli spazi di flessibilità procedimentale che prima erano riconosciuti all'operatore. Inoltre, si inciderebbe sulle condizioni di accesso e di sviluppo dell'attività economica, con conseguente impatto sul profilo concorrenziale e sulle modalità con cui i comuni esercitano le proprie funzioni amministrative.

Per quanto riguarda l'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettere aa), numero 2), e cc), numero 1), il carattere cedevole del d.lgs. n. 114 del 1998 non sarebbe decisivo. In primo luogo, poiché il ricorso richiamerebbe anche le ulteriori disposizioni statali di cui agli artt. 15 e 17-bis cod. consumo. In secondo luogo, segnatamente con riguardo alla lettera aa), numero 2), poiché il citato art. 15 recherebbe un rinvio «statico» alle previsioni di cui al d.lgs. n. 114 del 1998.

Con specifico riferimento all'impugnazione della lettera cc), numero 1), in tema di vendite a prezzo ridotto, la potestà legislativa residuale in materia di commercio non potrebbe arrivare fino al punto di escludere l'obbligo, fissato da una disciplina statale costituente principio fondamentale, di prevedere, oltre al prezzo di vendita, anche il prezzo più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni e la percentuale di sconto applicata. Il legislatore regionale, infatti, non avrebbe la facoltà di ampliare le categorie dei beni esclusi, che la disciplina nazionale ha espressamente limitato ai soli prodotti agricoli e alimentari deperibili.

Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettera zz), tale disposizione limiterebbe la disciplina dei mercati domenicali e festivi, prevedendo lo svolgimento solo dei mercati straordinari e di quelli dedicati all'antiquariato e al collezionismo, con esclusione dei mercati dell'usato. Non si tratterebbe di mera precisazione, nel rispetto della disciplina statale, bensì di una limitazione generalizzata riguardante lo svolgimento dei mercati domenicali e festivi, non in linea con il quadro normativo statale concernente la liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali. La scelta regionale si porrebbe, dunque, in contrasto con la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali nel territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura.

Non varrebbero le giustificazioni fornite dalla Regione, secondo la quale le limitazioni introdotte sarebbero riconducibili a motivi di rango costituzionale quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché di salvaguardia della sicurezza e del decoro urbano, rientranti nelle prerogative dei comuni. La disposizione impugnata, infatti, non riprende la formulazione dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, che fa salve le limitazioni connesse ai predetti motivi, né attribuisce ai comuni tale potere limitativo, nel rispetto del citato art. 31, comma 2.

Considerato in diritto

12.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 47 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono ora esaminate, seguendo l'ordine dei motivi di impugnazione, quelle relative dell'art. 1, comma 1, lettere ii), numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), q), numeri 1), 2), 3), 4) e 5), aa), numero 2), cc), numero 1), e zz).

13.– L'art. 1, comma 1, lettera ii), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 introduce modifiche alla disciplina dell'assegnazione dei posteggi dati in concessione per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, di cui all'art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Il ricorrente lamenta che i numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10) della lettera ii), prevedendo la proroga automatica delle concessioni fino al 31 dicembre 2032 (numero 10), alcuni meccanismi di premialità selettiva a favore degli operatori già titolari di concessione (numeri 2 e 4) e una serie di vincoli procedurali ulteriori rispetto a quelli stabiliti in precedenza (numeri 1, 5 e 6), violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, in quanto il rinnovo generalizzato e automatico delle concessioni non consentirebbe l'attivazione di procedure imparziali di selezione dei nuovi potenziali operatori, attribuendo una posizione di privilegio a coloro che hanno già beneficiato di un rapporto concessorio.

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 11 della legge n. 214 del 2023, per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in quanto i criteri premiali e i rinnovi automatici previsti dal legislatore regionale inciderebbero sull'accesso al mercato, creando barriere all'ingresso.

Infine, sussisterebbe la violazione degli artt. 41 e 118 Cost., per l'irragionevole compressione della libertà di iniziativa economica privata e per l'interferenza con l'autonomia delle funzioni amministrative comunali nella gestione delle concessioni di posteggio.

14.– Preliminarmente va chiarito che la censura di violazione dell'autonomia garantita ai comuni dall'art. 118 Cost. va riferita esclusivamente ai numeri 1), 5) e 6) della lettera ii) dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 20 del 2025, poiché tale parametro costituzionale non è pertinente alle disposizioni contenute negli altri numeri della stessa lettera ii), oggetto di impugnazione.

Ciò premesso, si rileva l'inammissibilità, per difetto di adeguata motivazione, delle questioni aventi per oggetto i menzionati numeri 1), 5) e 6), in riferimento a tutti i parametri evocati.

Il numero 1) modifica il comma 1 dell'art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, sostituendo la parola «posteggio» con le parole «posteggi non assegnati» e aggiungendo le parole «sede di posteggio» dopo la parola «comune». Di conseguenza, il comma 1 dell'art. 55 prevede ora che «[a]i fini del rilascio della concessione di posteggi non assegnati nei mercati, nelle fiere o fuori mercato, il comune sede di posteggio predispone appositi bandi».

Il numero 5) inserisce nell'art. 55 il nuovo comma 2-ter, alla cui stregua «[i] posteggi liberi e non comunicati alla Regione entro il 31 dicembre di ogni anno, non possono essere occupati, a qualsiasi titolo, fino all'avvenuta comunicazione alla competente struttura regionale».

Il numero 6) modifica il comma 3 dell'art. 55, aggiungendo dopo le parole «Entro quarantacinque giorni» le parole «dalla comunicazione di cui al comma 2». Di conseguenza, il comma 3 dell'art. 55 dispone ora che «[e]ntro quarantacinque giorni dalla comunicazione di cui al comma 2 [id est: dalla comunicazione con la quale i comuni sede di posteggio trasmettono alla struttura regionale competente, entro il 30 luglio di ogni anno, il numero dei posteggi che si sono resi disponibili o non ancora assegnati] la Regione rende pubblico nel bollettino ufficiale della regione Campania l'elenco dei posteggi disponibili, nonché il modello di bando a cui i comuni si uniformano».

Il ricorrente, come visto, afferma che il legislatore regionale avrebbe così introdotto una serie di vincoli procedurali ulteriori rispetto a quelli stabiliti in precedenza, ma, oltre a non chiarire in cosa consisterebbero tali vincoli, ben difficilmente individuabili, non offre alcun argomento a sostegno del dedotto contrasto con i parametri costituzionali evocati.

In tal modo, il ricorrente non ha adempiuto all'«onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali […]) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi» (tra le tante, sentenze n. 100 del 2026, n. 76 e n. 59 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 196, n. 126 e n. 106 del 2025, n. 68 del 2024).

Pertanto, tutte le questioni aventi per oggetto gli impugnati numeri 1), 5) e 6) della lettera ii) dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 20 del 2025 devono essere dichiarate inammissibili.

15.– Passando all'esame nel merito delle questioni aventi per oggetto i numeri 2), 4) e 10) della medesima lettera ii), va innanzi tutto precisato che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la verifica di conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto del diritto dell'Unione europea (sentenze n. 49 del 2014, n. 245 del 2013 e n. 127 del 2010; nello stesso senso,

sentenza n. 4 del 2022, ove si legge che «la censura relativa al riparto di competenza presenta carattere prioritario, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto all'altra, che investe il contenuto della scelta legislativa»).

Si deve dunque esaminare prioritariamente la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

16.– Prima di illustrare le singole soluzioni relative ai numeri 2), 4) e 10) della lettera ii), va ricostruito il generale quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

La legge reg. Campania n. 20 del 2025 modifica il testo unico sul commercio di cui alla legge reg. Campania n. 7 del 2020, redatto ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Campania 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015).

Le attività commerciali disciplinate dal menzionato testo unico sono il commercio al dettaglio, all'ingrosso e su aree pubbliche, la somministrazione di alimenti e bevande, la vendita della stampa quotidiana e periodica e la distribuzione dei carburanti per autotrazione.

A seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, le regioni ordinarie hanno acquisito la competenza legislativa residuale in materia di commercio, ex art. 117, quarto comma, Cost. (in questo senso, sentenza n. 210 del 2024, che richiama le sentenze n. 187 del 2022, n. 195 e n. 164 del 2019). La legge reg. Campania n. 7 del 2020, dunque, è immediatamente riconducibile a tale competenza legislativa residuale (in questo senso, sentenza n. 187 del 2022).

La competenza sul commercio interseca, tuttavia, competenze statali esclusive in materie di carattere "finalistico" e "trasversale", come la «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che non ha una estensione certa o delimitata ed è quindi «in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)» (tra le tante, sentenza n. 134 del 2021).

Nella specie, si dovrà pertanto verificare se le disposizioni impugnate, nonostante la loro inerenza alla disciplina del commercio, siano tuttavia lesive della competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., avendo introdotto misure potenzialmente restrittive della concorrenza.

Al riguardo, soccorre la giurisprudenza costituzionale formatasi con riguardo all'analogo tema delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo.

Questa Corte ha costantemente affermato che «la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali. Tuttavia, disposizioni che prevedono proroghe ex lege o rinnovi automatici dei rapporti concessori, o comunque incidono sulla durata degli stessi, necessariamente chiamano in causa in via prevalente la tutela della concorrenza, che è di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e si pone come limite insuperabile rispetto alle competenze regionali con le quali interferisce (sentenze n. 10 del 2021, n. 1 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011)» (sentenza n. 46 del 2022).

Di conseguenza, «nel disciplinare l'affidamento in concessione di detti beni demaniali, la legislazione regionale […] è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 221 del 2018), «ostacolando l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato di riferimento» (sentenza n. 139 del 2021).

In particolare, sono state ritenute invasive di tale competenza legislativa statale le discipline regionali che prevedevano meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni (sentenze n. 139 e n. 10 del 2021, n. 1 del 2019 e n. 171 del 2013), che stabilivano una durata eccessiva del rapporto concessorio (ancora, sentenza n. 1 del 2019, nonché sentenza n. 109 del 2018) o che attribuivano una preferenza al concessionario uscente in sede di rinnovo (sentenze n. 221 del 2018 e n. 40 del 2017).

17.– Quanto all'art. 1, comma 1, lettera ii), numero 10), sostitutivo del comma 10 dell'art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, dal quale conviene iniziare l'esame, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è fondata.

Con questa disposizione il legislatore regionale, nello stabilire che «le concessioni di posteggio scadute al 31 dicembre 2020, per le quali è stata presentata richiesta di rinnovo ai sensi dell'articolo 54, comma 3, della presente legge, sono prorogate al 31 dicembre 2032», ha precisato che la proroga è introdotta «[a]i sensi dell'articolo 11, commi 4 e 5, della legge 214/2023».

Per meglio comprendere il significato di tale rinvio normativo, si rammenta che l'art. 181, comma 4-bis, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, aveva previsto il rinnovo «per la durata di dodici anni», quindi sino al 31 dicembre 2032, delle «concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020».

L’art. 11 della legge n. 214 del 2023, ai commi 4 e 5, nel disciplinare le modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche, ha fatto salvo il rinnovo già disposto fino al 31 dicembre 2032 dall’art. 181, comma 4-bis, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

L’impugnato art. 1, comma 1, lettera ii), numero 10), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 ha dunque sostanzialmente riprodotto, per quel che qui rileva, la disciplina statale che regola la materia. La stessa difesa regionale, peraltro, deduce che la norma impugnata avrebbe inteso conformarsi alle disposizioni statali sopravvenute.

Al riguardo, si osserva che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «in materie di competenza esclusiva dello Stato, come quella ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sono "inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)”» (sentenza n. 40 del 2017, su disposizione regionale che stabiliva, per tutte le concessioni demaniali marittime in essere, un termine di scadenza uguale a quello fissato dal legislatore statale in sede di proroga). Nella stessa occasione, questa Corte ha precisato che «la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce causa di illegittimità costituzionale della norma regionale (sentenza n. 35 del 2011), derivante non dal modo in cui essa ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 18 del 2013)» (ancora, sentenza n. 40 del 2017).

Tale orientamento è stato espresso anche con specifico riguardo alle concessioni dei posteggi per l’esercizio del commercio su aree pubbliche.

Oltre alla richiamata sentenza n. 245 del 2013 (resa su una disposizione regionale che fissava i criteri per l’assegnazione dei posteggi), si è pronunciata nello stesso senso la sentenza n. 98 del 2013. Essa ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una disposizione regionale testualmente riproduttiva del (già vigente) art. 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che, con riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche, consentiva di derogare all’obbligo di adottare procedure selettive tra i potenziali candidati all’assegnazione dei posteggi, obbligo stabilito in generale dall’art. 16 dello stesso d.lgs. n. 59 del 2010. Questa Corte ha affermato che «[l]’impugnata norma regionale […], oltre che pleonastica, si pone in contrasto con il principio […] secondo cui, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita la stessa riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006); affermazione, questa, che nella fattispecie è estensibile anche rispetto alle regole di tutela della concorrenza […]. Infatti, rispetto alla norma censurata, il criterio formale di esclusione della possibilità di novazione della fonte ad opera della Regione deriva, appunto, direttamente dalla incompetenza della Regione a regolamentare una materia certamente ascrivibile alla tutela della concorrenza».

Alla luce di questi principi, deve ritenersi che anche l’art. 1, comma 1, lettera ii), numero 10), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 sia incorso nella violazione del divieto di novazione della fonte statale, che il ricorrente ha implicitamente dedotto censurando l’invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Non è dubitabile, infatti, che la disciplina relativa alla determinazione della durata delle concessioni di posteggio per l’esercizio del commercio su aree pubbliche sia riconducibile alla materia «tutela della concorrenza». È sufficiente richiamare, sul punto, la giurisprudenza costituzionale sulle proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime (sopra, punto 16).

Come visto, la disposizione regionale ha sostanzialmente riprodotto la disciplina statale che ha previsto il rinnovo automatico fino al 31 dicembre 2032 delle concessioni scadute al 31 dicembre 2020 (art. 181, comma 4-bis, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e art. 11, commi 4 e 5, della legge n. 214 del 2023). Si è verificata, pertanto, un’ipotesi di novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, che costituisce causa di illegittimità costituzionale della norma regionale.

Deve essere dunque dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera ii), numero 10), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha sostituito l’art. 55, comma 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

18.– Quanto ai numeri 2) e 4) dell’impugnata lettera ii), che possono essere esaminati congiuntamente, la questione promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è parimenti fondata.

Il numero 2) inserisce nell’art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 il comma 1-bis, che stabilisce: «[i] Comuni, prima della trasmissione agli uffici regionali del numero dei posteggi disponibili […], predispon[gono] un bando di miglioria tra gli operatori già assegnatari di posteggi all’interno del mercato». Per «bando di miglioria» si intende una procedura con cui i comuni permettono agli operatori commerciali già titolari di una concessione di posteggio all’interno dello stesso mercato di cambiare la propria collocazione e scegliere un altro spazio rimasto libero.

Il numero 4) introduce nello stesso art. 55 il comma 2-bis, che, «[n]elle more della adozione delle linee guida di cui all’articolo 11, comma 1, della legge 214/2023», riconosce agli «operatori che non abbiano presentato domanda di rinnovo» della concessione una premialità pari al «25 per cento sul punteggio attribuibile». La disposizione prevede altresì che la stessa premialità possa riconoscersi, su valutazione dei

comuni, «anche ai soggetti che hanno partecipato alle spunte giornaliere» (dove per «spunte giornaliere» si intendono le procedure attraverso le quali, «limitatamente alla giornata di mercato, si provvede all'assegnazione di un posteggio occasionalmente rimasto libero per l'assenza del titolare o di uno non ancora assegnato»: art. 52, comma 1, lettera n, della legge reg. Campania n. 7 del 2020).

Non è dubitabile che anche tali disposizioni siano riconducibili alla materia «tutela della concorrenza», di esclusiva competenza legislativa statale.

Con riguardo al numero 4), va richiamata la giurisprudenza costituzionale che si è occupata dei criteri di premialità per la valutazione dei concorrenti in relazione alla analoga vicenda, già ricordata, delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo.

Questa Corte ha affermato che le disposizioni regionali introduttive di simili criteri (nella specie, una norma che assegnava un punteggio ulteriore al «micro, piccolo o medio operatore turistico-balneare»), incidendo su aspetti fondamentali delle procedure di affidamento, «interferisc[ono] evidentemente con l'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari, "restringe[ndo] il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali" (sentenza n. 109 del 2018, richiamata dalle sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018), in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza» (così, di recente, la sentenza n. 89 del 2025).

Le stesse considerazioni valgono per disposizioni che, come quella in esame, incidono direttamente sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche.

Non rileva, in senso contrario, che l'impugnato art. 1, comma 1, lettera ii), numero 4), sia stato introdotto «[n]elle more della adozione delle linee guida di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 214/2023». Nell'attesa di tali linee guida (nel frattempo adottate con il d.m. 5 giugno 2026), il legislatore regionale non aveva il potere di intervenire in una materia comunque riservata alla competenza legislativa esclusiva statale, del cui esercizio è espressione il citato art. 11, comma 1, della legge n. 214 del 2023.

Quanto ai bandi di miglioria, una previsione come quella contenuta nel numero 2) della lettera ii) è idonea a favorire la categoria degli «operatori già assegnatari di posteggi all'interno del mercato», in relazione ai posteggi resisi disponibili o non ancora assegnati, che sono in tal modo sottratti alle procedure selettive aperte a tutti i potenziali candidati. Queste ultime procedure, infatti, verrebbero attivate solo in mancanza di assegnazione preliminare ai suddetti operatori, gli unici legittimati a partecipare ai bandi di miglioria.

Anche tale disposizione regionale incide, pertanto, su aspetti fondamentali delle procedure di affidamento, con conseguente interferenza sull'assetto concorrenziale del mercato di riferimento.

In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1, comma 1, lettera ii), numeri 2) e 4), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 55, commi 1-bis e 2-bis, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

19.– L'art. 1, comma 1, lettera q), numeri 1), 2), 3), 4) e 5), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 modifica la disciplina dell'autorizzazione per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento delle grandi strutture di vendita, di cui all'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Il numero 1), modificando il comma 3 dell'art. 28 indicato, prevede che il SUAP indica la conferenza di servizi per la decisione sull'istanza di autorizzazione «di concerto con la struttura regionale competente».

Il numero 2), modificando il comma 5 dell'art. 28 indicato, amplia il novero dei soggetti ai quali deve essere contestualmente comunicata l'indizione di tale conferenza, aggiungendovi «Regione, Provincia o Città Metropolitana».

Il numero 3), modificando il comma 8, lettere d) ed e), dell'art. 28 indicato, elimina in particolare la norma previgente, alla cui stregua gli ampliamenti merceologici non erano valutati come nuove aperture di grandi strutture di vendita, qualora la superficie occupata dal settore merceologico aggiunto non avesse superato il 20 per cento della superficie totale di vendita.

Il numero 4), modificando il comma 9 dell'art. 28 indicato, elimina la facoltà, prima concessa all'operatore economico, di chiedere l'esame in conferenza di servizi delle domande di autorizzazione che, non ricadendo nell'elenco degli interventi da valutare come nuove aperture di grandi strutture di vendita, dovrebbero essere esaminate esclusivamente dal SUAP competente per territorio.

Il numero 5), modificando il comma 11, lettera c), dell'art. 28 indicato, introduce una nuova soglia massima, pari «al 70 per cento della somma delle superfici cessate», nel rispetto della quale l'autorizzazione all'ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita è sempre concessa.

Secondo il ricorrente, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in quanto il legislatore regionale avrebbe introdotto oneri aggravati e supplementari a carico del privato e delle amministrazioni pubbliche coinvolte, riducendo gli spazi di flessibilità procedimentale riconosciuti in precedenza all'operatore e incidendo, di conseguenza, sulle condizioni di accesso al mercato nel territorio regionale.

20.– Prima di illustrare le singole soluzioni, va ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Il ricorrente indica quale norma interposta, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, che al comma 2 sancisce il principio di liberalizzazione delle attività commerciali, stabilendo che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura».

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto il citato art. 31, comma 2, all'ambito materiale della «tutela della concorrenza», anche in occasione dello scrutinio di norme regionali incidenti sulla disciplina delle autorizzazioni per le grandi strutture di vendita.

In particolare, questa Corte «ha già avuto occasione di affermare che tale disposizione, "oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore" (sentenza n. 98 del 2017). Essa, pertanto, in quanto detta misure volte a "garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012)" (ancora sentenza n. 98 del 2017), deve essere ricondotta all'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di "tutela della concorrenza". Quest'ultima costituisce limite anche alla competenza regionale residuale in materia di commercio (sentenza n. 239 del 2016)» (sentenza n. 125 del 2021, resa su una disposizione regionale che aveva disposto la sospensione temporanea della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni relative alle grandi strutture di vendita).

A causa della violazione di tale limite, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime diverse norme adottate dai legislatori regionali che ponevano «vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale» (sentenza n. 299 del 2012), come quelle che avevano introdotto aggravamenti procedurali a carico solo di alcuni operatori del settore, quali i titolari di grandi strutture di vendita, in ordine al rilascio delle autorizzazioni necessarie all'apertura dell'esercizio o al trasferimento della sede o all'ampliamento della superficie (sentenza n. 165 del 2014, resa su disposizioni regionali che, fra l'altro, aggravavano gli oneri di produzione documentale a carico di chi presentava istanza al SUAP per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita).

Questa Corte ha affermato, altresì, che l'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con altri interessi pubblici «deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie» (ancora sentenza n. 165 del 2014).

In definitiva, «spetta esclusivamente allo Stato, nell'esercizio della sua competenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., definire sul piano legislativo il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti (tra le tante, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016)» (così, di recente, sentenza n. 80 del 2025).

21.– Quanto ai numeri 1) e 2) della lettera q), che possono essere esaminati congiuntamente, la questione non è fondata.

Deve precisarsi, innanzi tutto, la portata delle disposizioni impugnate.

Il numero 1) modifica, in particolare, il comma 3 dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020. Prima della modifica, il comma 3 prevedeva che il SUAP indicesse la conferenza di servizi decisoria sull'istanza di apertura, di trasferimento di sede e di ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita. L'impugnato numero 1) stabilisce che il SUAP indica la conferenza di servizi «di concerto con la struttura regionale competente», immutato il resto.

Il numero 2) della stessa lettera q) modifica il comma 5 del citato art. 28. Prima della modifica, il comma 5 prevedeva che l'indizione della suddetta conferenza di servizi fosse comunicata, contestualmente, ai comuni limitrofi e alle organizzazioni dei consumatori e delle imprese più rappresentative in relazione al bacino di utenza dell'insediamento interessato, per la formulazione di eventuali osservazioni. L'impugnato numero 2) prevede che tale comunicazione venga fatta anche «alla Regione, alla Provincia o Città Metropolitana», immutato il resto.

La disposta concertazione con la struttura regionale competente, di cui al numero 1), è interpretabile, come prospetta la Regione, nel senso che il concerto non deve riguardare l'an dell'indizione della conferenza di servizi, ma la sua data, onde consentire un ordinato svolgimento del lavoro della menzionata struttura regionale, come si desume anche dalle norme sulle conferenze di servizi contenute nella legge n. 241 del 1990 (artt. 14 e seguenti).

Le altre amministrazioni cui l'indizione della conferenza va comunicata, in forza del numero 2), figurano già tra i soggetti partecipanti alla procedura con diritto di voto, come osserva ancora la Regione resistente.

Tali previsioni regionali non introducono, dunque, aggravi aggiuntivi, di natura documentale o di altra natura, per il soggetto istante, né introducono oneri procedimentali supplementari per il SUAP, tali da ridurre

o anche solo ostacolare l'accesso al mercato dei titolari delle grandi strutture di vendita, con lesione del principio di liberalizzazione del commercio di cui all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

22.– Quanto ai numeri 3) e 4) della lettera q), la questione è parimenti non fondata.

Il numero 3) modifica il comma 8, lettere d) ed e), dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Il comma 8 elenca i casi in cui le domande di autorizzazione, anche se concernenti in concreto l'ampliamento di una struttura preesistente, sono comunque valutate come nuove aperture di grandi strutture di vendita, da esaminare in conferenza di servizi.

Nonostante l'impugnazione investa senza distinzioni le modifiche introdotte dal numero 3) della lettera q) nel citato comma 8 dell'art. 28, dai motivi del ricorso si desume che la questione riguarda solo la modifica apportata alla lettera e) dello stesso comma 8.

Prima di essa, la lettera e) contemplava, tra i casi in cui la domanda di autorizzazione deve essere valutata come nuova apertura di una grande struttura di vendita, anche quello della «aggiunta merceologica di un settore merceologico precedentemente non autorizzato, salvi i casi in cui la superficie di vendita del settore merceologico in aggiunta non [fosse] superiore al venti per cento del totale della superficie di vendita». In quest'ultima ipotesi, l'istanza di autorizzazione era esaminata esclusivamente dal SUAP, ai sensi del comma 9 dello stesso art. 28. Il numero 3) della lettera q) ha eliminato tale eccezione, con la conseguenza che tutte le aggiunte di merci appartenenti a un settore precedentemente non autorizzato sono ora considerate nuove aperture di grandi strutture di vendita, da esaminare in conferenza di servizi.

Il numero 4) della lettera q) modifica il citato comma 9 dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Il comma 9 dispone che «[l]e domande di autorizzazione per le grandi strutture di vendita che non ricadono nell'elenco di cui al comma 8 sono esaminate esclusivamente dal SUAP competente per territorio […]». Prima della modifica, il comma 9 stabiliva altresì che, tuttavia, fosse «[f]atta salva la facoltà per l'istante di chiedere l'esame in Conferenza di servizi ai sensi della legge 241/1990». Il numero 4) della lettera q) ha eliminato questa facoltà, con la conseguenza che tutte le domande non ricadenti nell'elenco di cui al comma 8 dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 sono ora esaminate esclusivamente dal SUAP.

Ciò posto, è vero che le disposizioni impugnate hanno abrogato precedenti norme regionali di favore. Nel primo caso, a vantaggio dei titolari di grandi strutture di vendita che, nel rispetto del descritto limite del 20 per cento del totale della superficie di vendita, avessero inteso aggiungere nuove merci non comprese nella precedente autorizzazione. Nel secondo caso, a favore dei medesimi titolari che avessero inteso comunque sottoporre la domanda all'esame della conferenza di servizi.

Tuttavia, questi interventi hanno avuto per oggetto misure già discrezionalmente introdotte dal legislatore regionale, in quanto riconducibili alla sua competenza residuale nella materia del commercio, in assenza di specifiche norme statali di riferimento. Deve pertanto riconoscersi allo stesso legislatore il potere di revocarle, nell'esercizio della medesima competenza, a seguito di una rinnovata ponderazione di interessi a lui riservata, senza invadere la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Va richiamata, al riguardo, la costante giurisprudenza costituzionale alla cui stregua «"il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza" (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca "sulle modalità di scelta del contraente" e non incida "sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali" (sentenza n. 109 del 2018)» (sentenza n. 89 del 2025; nello stesso senso, di recente, sentenza n. 60 del 2026, ove si precisa che la matrice trasversale della tutela della concorrenza «non è un passepartout in grado di giustificare l'attrazione indiscriminata di ogni intervento legislativo alla competenza esclusiva statale e l'esclusione aprioristica di qualsivoglia intervento regionale. Se così non fosse, verrebbe meno la sua stessa matrice trasversale, finendosi per consumare le competenze regionali, peraltro in una serie innominata di ambiti materiali»).

In definitiva, le disposizioni impugnate non ledono il principio di liberalizzazione del commercio e non rappresentano un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nel territorio della Regione Campania.

23.– Quanto al numero 5) della lettera q), la questione non è fondata per ragioni analoghe a quelle appena esposte.

Il numero 5) modifica il comma 11, lettera c), dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in tema di ampliamento delle grandi strutture di vendita.

Il comma 11 detta le condizioni al cui verificarsi «[l]'autorizzazione all'ampliamento di una grande struttura di vendita è sempre concessa, nel rispetto delle scelte di localizzazione del SIAD, ed è effettuata a mezzo della SCIA».

Originariamente, la lettera c) del comma 11 contemplava la condizione che «la somma delle superfici cessate [fosse] pari ad almeno il 70 per cento della superficie di vendita della nuova struttura o della superficie di ampliamento».

Il numero 5) della lettera q) prevede, in luogo della precedente, la diversa e più restrittiva condizione che «la superficie di ampliamento non [sia] superiore al 70 per cento della somma delle superfici cessate».

Questo mutamento di una norma regionale, attuato mediante una previsione meno favorevole della precedente per i titolari di grandi strutture di vendita che intendessero ampliarle, è l'espressione della

competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio, nell'esercizio della quale era stata adottata la misura anteriore. Misura, quest'ultima, che il legislatore regionale può discrezionalmente modificare, esercitando la medesima competenza, a seguito di una rinnovata ponderazione di interessi a lui riservata.

Di conseguenza, la nuova soglia dimensionale idonea a ottenere sempre l'autorizzazione all'ampliamento merceologico non lede il principio di liberalizzazione del commercio e non rappresenta un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nel territorio regionale.

24.– L'art. 1, comma 1, lettera aa), numero 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 inserisce nell'art. 38 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, rubricato «Pubblicità dei prezzi», il nuovo comma 3-bis, il quale prevede che «[p]er esigenze di ordine pubblico, il prezzo dei prodotti può essere indicato su un apposito catalogo a disposizione della clientela».

Tale disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della direttiva 98/6/CE, in quanto la previsione che consente di indicare il prezzo dei prodotti su un catalogo separato, per non meglio precisate ragioni di ordine pubblico, si porrebbe in contrasto con l'obbligo di trasparenza derivante dalla citata direttiva, il cui art. 4, paragrafo 1, stabilisce che «[i]l prezzo di vendita e il prezzo per unità di misura devono essere non equivoci, agevolmente identificabili e facilmente leggibili».

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», sussistendo il contrasto con l'art. 14 del d.lgs. n. 114 del 1998 e con l'art. 15 cod. consumo, disciplina dalla quale si desumerebbe che la prescritta leggibilità del prezzo di vendita al pubblico presuppone la sua facile visibilità, con la conseguenza che la sostituzione dell'esposizione diretta del prezzo con un catalogo, incidendo sulla «immediatezza e accessibilità dell'informazione al consumatore», altererebbe la «uniformità del mercato».

25.– Come visto, deve invertirsi l'ordine delle questioni seguito dal ricorrente, esaminando per prima la censura relativa al riparto di competenza, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La questione è fondata.

Il ricorrente lamenta l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», deducendo il contrasto della disposizione regionale impugnata, in primo luogo, con l'art. 14 del d.lgs. n. 114 del 1998, alla stregua del quale «[i] prodotti esposti per la vendita al dettaglio nelle vetrine esterne o all'ingresso del locale e nelle immediate adiacenze dell'esercizio o su aree pubbliche o sui banchi di vendita, ovunque collocati, debbono indicare, in modo chiaro e ben leggibile, il prezzo di vendita al pubblico, mediante l'uso di un cartello o con altre modalità idonee allo scopo» (comma 1).

La difesa regionale ha eccepito che l'indicata norma statale interposta non sarebbe applicabile, considerato il carattere cedevole acquisito dal d.lgs. n. 114 del 1998 dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in forza della quale le regioni ordinarie, come visto, sono titolari della competenza legislativa residuale in materia di commercio, ex art. 117, quarto comma, Cost.

L'eccezione non è decisiva nel senso della non fondatezza della questione, poiché il ricorrente ha comunque evocato quale ulteriore norma statale interposta l'art. 15 cod. consumo, introdotto in attuazione della citata direttiva 98/6/CE, che al comma 2 rinvia all'art. 14 del d.lgs. n. 114 del 1998 «[p]er le modalità di indicazione del prezzo per unità di misura». È stato così recepito nel codice del consumo, del quale non può predicarsi il carattere cedevole, l'obbligo di indicare in modo «ben leggibile» il prezzo per unità di misura, prezzo che deve essere indicato in via generale per tutti i prodotti, ai sensi dell'art. 14, comma 1, dello stesso codice del consumo, «[a]l fine di migliorare l'informazione del consumatore e di agevolare il raffronto dei prezzi», fatte salve le esenzioni previste dal successivo art. 16.

Né è decisiva, nello stesso senso, la difesa regionale che richiama la clausola contenuta nel comma 4 dell'art. 38 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in forza della quale «[s]ono fatte salve le disposizioni vigenti previste dal decreto legislativo 206/2005». Il nuovo comma 3-bis dello stesso art. 38, inserito dalla disposizione impugnata, introduce una deroga all'obbligo di indicare il prezzo in modo «ben leggibile» ove sussistano «esigenze di ordine pubblico», sicché tale deroga sarebbe contraddittoriamente vanificata qualora, nella stessa ipotesi, operasse la clausola di salvezza delle difformi previsioni del codice del consumo.

Il principio che la richiamata normativa statale ha inteso affermare è quello della facile visibilità dei prezzi degli oggetti esposti per la vendita al dettaglio nelle vetrine esterne o all'ingresso del locale e nelle immediate adiacenze dell'esercizio o su aree pubbliche o sui banchi di vendita. In questi termini si è pronunciata la giurisprudenza di legittimità, secondo cui «la chiara leggibilità, laddove è prescritta, nel primo comma [dell'art. 14 del d.lgs. n. 114 del 1998], per i prodotti esposti per la vendita al dettaglio […], presuppone sempre e comunque la facile visibilità» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 3 giugno 2025, n. 14826; nello stesso senso, sezione prima civile, sentenza 16 febbraio 2005, n. 3115).

Consentendo l'indicazione del prezzo «su un apposito catalogo a disposizione della clientela», dunque separatamente dai prodotti esposti, il legislatore regionale non ha rispettato l'obbligo di assicurare la facile visibilità e, di conseguenza, l'agevole e immediata leggibilità del prezzo.

La sussistenza di «esigenze di ordine pubblico», alla quale è subordinata l'applicabilità della norma impugnata, non basta a escludere il contrasto, in quanto l'indicata disciplina statale non attribuisce alle regioni il potere di introdurre una simile deroga, bilanciando gli interessi sottesi alla materia del commercio con le

esigenze di ordine pubblico. Non senza considerare che la cura di tali esigenze non spetta alla competenza legislativa residuale delle regioni in materia di commercio, ma a quella esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La disciplina statale di riferimento è diretta alla protezione del consumatore, avendo il fine di migliorarne l'informazione «e di agevolare il raffronto dei prezzi» (come si esprime il citato art. 14, comma 1, cod. consumo). Del resto, le citate disposizioni del codice del consumo rappresentano, come detto, l'attuazione nell'ordinamento nazionale della direttiva 98/6/CE, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti.

Tuttavia, oltre a tutelare il consumatore, la disciplina concernente l'indicazione dei prezzi dei prodotti esposti al pubblico mira anche a promuovere la concorrenza tra gli operatori economici. Si può richiamare, al riguardo, il considerando n. 1 della menzionata direttiva, il quale precisa che «un funzionamento trasparente del mercato e un'informazione corretta favoriscono la tutela dei consumatori e una sana concorrenza tra le imprese e i prodotti». In sostanza, la suddetta disciplina persegue la finalità ulteriore – e contigua rispetto a quella diretta alla protezione del consumatore – di garantire il corretto e uniforme funzionamento del mercato, rivelando uno stretto nesso con le norme che contrastano gli effetti distorsivi della concorrenza.

Pertanto, la disposizione regionale impugnata invade la competenza legislativa nella materia «tutela della concorrenza».

Deve essere dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera aa), numero 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 38, comma 3-bis, della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura.

26.– L'art. 1, comma 1, lettera cc), numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 inserisce nell'art. 43 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, rubricato «Vendite di fine stagione», il nuovo comma 2-bis, alla stregua del quale «i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza» sono esclusi dall'obbligo, previsto dallo stesso comma 2-bis, di indicare «[s]ul cartellino del prezzo, oltre al prezzo ridotto di vendita, […] anche il prezzo più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni, nonché la percentuale di sconto applicata».

Questa disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 17-bis cod. consumo, introdotto in attuazione dell'art. 6-bis della citata direttiva 98/6/CE.

L'art. 6-bis prevede l'obbligo di indicare, in ogni annuncio di riduzione di prezzo, anche «il prezzo precedente» (paragrafo 1), definito come «il prezzo più basso applicato dal professionista durante un periodo di tempo non inferiore a 30 giorni prima dell'applicazione della riduzione del prezzo» (paragrafo 2), ma concede agli Stati membri la facoltà di «stabilire norme diverse per i beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente» (paragrafo 3).

Ad avviso del ricorrente, il legislatore statale ha esercitato questa facoltà adottando l'art. 17-bis cod. consumo, che ha limitato ai soli «prodotti agricoli e alimentari deperibili» (comma 3) l'esclusione dall'obbligo di indicare anche «il prezzo precedente», secondo le modalità stabilite dalla direttiva 98/6/CE.

La disposizione regionale impugnata, pertanto, avrebbe esteso la categoria dei beni esclusi dal suddetto obbligo, comprendendovi la generalità dei «prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza».

Di qui la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6-bis della direttiva 98/6/CE, in quanto l'introduzione di una deroga non consentita all'art. 17-bis cod. consumo si porrebbe «in contrasto […] con gli obblighi euro-unitari».

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», derivante dal rilevato contrasto con l'art. 17-bis cod. consumo, che non consentirebbe al legislatore regionale di ampliare la categoria dei beni esclusi dall'obbligo di indicare «il prezzo precedente».

27.– Va innanzi tutto individuato l'oggetto delle questioni.

Il ricorrente ha testualmente impugnato l'art. 1, comma 1, lettera cc), numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 nella sua interezza, ma dai motivi di ricorso si desume che le censure investono tale disposizione limitatamente al secondo periodo del nuovo comma 2-bis, da essa inserito nell'art. 43 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, ove si prevede che «[s]ono esclusi dalle disposizioni precedenti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza». Le disposizioni precedenti richiamate dalla norma sono quelle dettate dallo stesso comma 2-bis al primo periodo, alla stregua del quale «[s]ul cartellino del prezzo, oltre al prezzo ridotto di vendita, è obbligatorio indicare anche il prezzo più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni, nonché la percentuale di sconto applicata».

Deve precisarsi, inoltre, che la norma statale interposta evocata dal ricorrente è quella contenuta nel comma 3 dell'art. 17-bis cod. consumo, che ha limitato l'esclusione dall'obbligo di indicare «il prezzo precedente» – secondo le modalità indicate ai primi due commi dello stesso art. 17-bis, sostanzialmente riproduttivi dei primi due paragrafi dell'art. 6-bis della direttiva 98/6/CE – ai «prodotti agricoli e alimentari deperibili di cui all'articolo 2, comma 1, lettera m), e all'articolo 4, comma 5-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198». È questa, infatti, la disposizione con la quale il legislatore statale ha esercitato la

facoltà, concessa dalla direttiva, di stabilire norme diverse «per i beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente».

28.– Nell'esame delle censure si seguirà, come fatto in precedenza, l'ordine inverso a quello utilizzato dal ricorrente, affrontando per prima la questione di competenza, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La questione è fondata.

Sono qui riproponibili ragioni analoghe a quelle esposte nell'esaminare l'impugnazione della lettera aa), numero 2) (supra, punto 25).

In primo luogo, sussiste il lamentato contrasto con l'art. 17-bis, comma 3, cod. consumo, in quanto la disposizione regionale ha escluso la categoria costituita da tutti i «prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza» dall'obbligo di indicare, oltre al prezzo ridotto, anche il prezzo più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni, mentre la citata norma statale ha escluso dal medesimo obbligo, come visto, la più limitata categoria dei «prodotti agricoli e alimentari deperibili» elencati agli artt. 2, comma 1, lettera m), e 4, comma 5-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari».

In senso contrario non è decisiva, come si è rilevato in precedenza, la menzionata clausola di salvezza delle disposizioni del codice del consumo, di cui al comma 4 dell'art. 38 della legge reg. Campania n. 7 del 2020. Innanzi tutto, perché tale clausola si riferisce alla disciplina generale concernente l'indicazione del prezzo dei prodotti esposti al pubblico, mentre qui viene in rilievo la speciale disciplina delle vendite di fine stagione. In secondo luogo, perché anche la disposizione regionale in esame ha una portata derogatoria della norma statale interposta (qui rappresentata dall'art. 17-bis, comma 3, cod. consumo), portata che impedisce l'operatività della predetta clausola di salvezza, in quanto ciò comporterebbe, contraddittoriamente, l'applicazione della norma statale derogata.

Inoltre, anche la disciplina relativa agli annunci di riduzione di prezzo, al pari di quella che regola, in generale, le modalità di indicazione del prezzo dei prodotti esposti al pubblico, persegue non solo il fine di proteggere il consumatore, ma altresì quello, contiguo, di promuovere una sana e corretta concorrenza tra gli operatori economici, attraverso la trasparenza degli annunci.

Pertanto, la disposizione regionale impugnata, oltre a ledere la protezione dei consumatori, invade la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Deve essere dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera cc), numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 43 comma 2-bis, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, limitatamente alle parole «Sono esclusi dalle disposizioni precedenti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza».

Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura.

29.– L'art. 1, comma 1, lettera zz), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, ha sostituito l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Tale disposizione, nel consentire lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali ai mercati straordinari e a quelli dedicati all'antiquariato e al collezionismo, escludendo i mercati dell'usato, previsti dalla disciplina previgente, violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., per contrasto con gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza». La descritta scelta normativa, con il favorire alcuni operatori (antiquariato e collezionismo) a discapito di altri (usato), determinerebbe un'alterazione dell'equilibrio competitivo tra differenti segmenti commerciali, ponendosi così in contrasto con l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, che, delineando un quadro di liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali, configurano una disciplina uniforme diretta a garantire condizioni di concorrenza omogenea nel territorio nazionale.

30.– Preliminarmente deve dichiararsi l'inammissibilità, per difetto di adeguata motivazione, della questione promossa ex art. 117, primo comma, Cost.

Il ricorrente si limita ad affermare che la disposizione impugnata violerebbe, oltre alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, anche «gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea giacché la liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura costituisce una misura pro-concorrenziale funzionale alla piena contendibilità del mercato».

Si tratta di una censura generica, non essendo indicato, espressamente o implicitamente, alcun parametro interposto, giacché il richiamo al principio di liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali attiene al contrasto con le norme interposte evocate con riferimento al titolo di competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Non è stato assolto, pertanto, l'onere di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva, ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito.

31.– Passando alla censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., va precisato quale sia l'oggetto della questione.

Il ricorrente impugna testualmente l'art. 1, comma 1, lettera zz), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 nella sua interezza, ma dai motivi di ricorso si desume che la questione investe la lettera zz) solo nella parte in cui, sostituendo l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, ha previsto, alla lettera a) del comma 1 del nuovo testo, che lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali è consentito solo «ai mercati straordinari ed ai mercati dell'antiquariato e del collezionismo», escludendo in tal modo i mercati «dell'usato», contemplati dalla disposizione sostituita.

Inoltre, vanno precisati i riferimenti normativi e ricostruiti i riferimenti giurisprudenziali rilevanti.

Il ricorrente indica tra le norme statali interposte l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito. Alla luce dei motivi di impugnazione, si deve intendere richiamato il comma 1 di tale disposizione.

L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ha modificato l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale − al dichiarato fine di garantire condizioni di pari opportunità e il corretto e uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale – individua le ipotesi per le quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni.

L'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, ha aggiunto al comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, la lettera d-bis), escludendo che le attività commerciali potessero incontrare anche i seguenti limiti e prescrizioni: «in via sperimentale, il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

Come si è detto, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ha modificato la citata lettera d-bis), eliminando dal testo della norma le parole «in via sperimentale» e «ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte», con il risultato che le attività commerciali, non solo nelle località turistiche o città d'arte, non possono più incontrare limiti o prescrizioni relativi a orari o a giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente.

A tale principio non aggiunge apprezzabili novità l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, indicato dal ricorrente quale ulteriore norma interposta, che, per quello che qui interessa, aveva previsto un meccanismo abrogativo, tra l'altro, delle «norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite» (comma 1, lettera b).

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «la disciplina dettata dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, relativa agli orari domenicali e festivi degli esercizi commerciali, afferisce alla materia della tutela della concorrenza che essendo di competenza esclusiva dello Stato non può essere incisa da disposizioni emanate dalle Regioni» (sentenza n. 134 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 98 del 2017, n. 239 del 2016 e n. 299 del 2012).

32.– Ciò posto, la questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettera zz) della legge reg. Campania n. 20 del 2025, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è fondata.

La disposizione regionale impugnata, sostituendo l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, ha escluso la possibilità di svolgimento dei mercati domenicali dell'usato, consentiti dal testo previgente dello stesso art. 68, mantenendo tale possibilità solo per i mercati dell'antiquariato e del collezionismo, oltre che per quelli straordinari.

Una simile limitazione è in contrasto con il principio di liberalizzazione di cui all'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, che, modificando l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, ha stabilito che le attività commerciali non possano più incontrare limiti o prescrizioni relativi a orari o a giornate di apertura e chiusura da rispettare.

Tale disciplina, come si è detto, è riconducibile alla «tutela della concorrenza», materia che è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e non può essere incisa da disposizioni regionali.

Impedendo agli imprenditori operanti nel settore dei beni usati di accedere ai mercati domenicali nel territorio regionale, la disposizione impugnata introduce, senza giustificazioni, un trattamento differenziato rispetto agli operatori di altri settori, per i quali l'accesso ai mercati domenicali è consentito.

Sussiste, pertanto, l'invasione della competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Deve essere, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera zz), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha sostituito l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella parte

in cui non prevede, alla lettera a) del comma 1 del nuovo testo dell'art. 68, che lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali sia consentito anche ai mercati dell'usato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera ii), numero 10), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», che ha sostituito l'art. 55, comma 10, della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera ii), numeri 2) e 4), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 55, commi 1-bis e 2-bis, della legge reg. Campania n. 7 del 2020;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera aa), numero 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 38, comma 3-bis, della legge reg. Campania n. 7 del 2020;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera cc), numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 43, comma 2-bis, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, limitatamente alle parole «Sono esclusi dalle disposizioni precedenti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera zz), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha sostituito l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella parte in cui non prevede, alla lettera a) del comma 1 del nuovo testo dell'art. 68, che lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali sia consentito anche ai mercati dell'usato;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera ii), numeri 1), 5) e 6), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha modificato il comma 1, inserito il comma 2-ter e modificato il comma 3 all'art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 41, 117, commi primo, quest'ultimo in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, secondo, lettera e), in relazione all'art. 11 delle legge 30 dicembre 2023, n. 214 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022), e 118 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera zz), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha sostituito l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera q), numeri 1), 2), 3), 4) e 5), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha modificato l'art. 28, commi 3, 5, 8, lettera e), 9 e 11, lettera c), della legge reg. Campania n. 7 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2026.

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2026