

La Corte costituzionale giudica costituzionalmente illegittima – in quanto invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) – una norma di legge della Provincia autonoma di Trento che, nel disciplinare gli orari di apertura degli esercizi commerciali, aveva imposto l'obbligo di chiusura domenicale e festiva per gli esercizi di vendita al dettaglio.

**Corte costituzionale, sentenza 1° luglio 2021, n. 134 – Pres. Coraggio, Red. Prosperetti**

**Commercio – Provincia autonoma di Trento – Obbligo di chiusura domenicale e festiva – Invasione della competenza esclusiva del legislatore statale – Incostituzionalità**

*E' incostituzionale l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2020, come modificato dall'art. 45 della legge provinciale n. 6 del 2020, il quale, nel prevedere che gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, ha violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ponendosi, in particolare, in contrasto con il principio di totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, sancito dal legislatore statale all'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011. (1)*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte costituzionale conferma il proprio costante orientamento in materia di obblighi di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, censurando una norma di legge della Provincia autonoma di Trento che aveva imposto detto obbligo agli esercizi di vendita al dettaglio.

Le ragioni della declaratoria di incostituzionalità riposano, essenzialmente, nella violazione del riparto di competenze legislative stabilito in Costituzione, con riguardo al titolo di competenza esclusiva statale nella materia "tutela della concorrenza", di cui alla lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

II. – Il giudizio della Corte giunge previa riunione di due diverse cause concernenti, entrambe, la norma di legge provinciale *de qua*, l'una promossa in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri, l'altra sollevata in via incidentale dal T.r.g.a. per il Trentino- Alto Adige con ordinanza 1° ottobre 2020, n. 170.

Dinnanzi al T.r.g.a., in particolare, era impugnata la deliberazione della Giunta provinciale di Trento che, nel conferire attuazione alla norma di legge provinciale citata, aveva approvato l'elenco dei Comuni per i quali vige la deroga al divieto di apertura domenicale e festiva imposto dalla norma di legge provinciale. Quest'ultima, invero, aveva

previsto che detto obbligo potesse essere derogato per i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/ turistica, previa – appunto – deliberazione di Giunta.

Il ricorso dinnanzi al T.r.g.a. era stato presentato da due operatori commerciali insediati presso i Comuni di Pergine Valsugana e di Civezzano, non inclusi nell'elenco approvato dalla Giunta: per l'effetto, detti operatori commerciali si vedevano imposto l'obbligo di chiusura domenicale e festivo.

Di seguito, in sintesi, il ragionamento seguito dalla Corte costituzionale per pervenire alla declaratoria di illegittimità costituzionale:

- a) la disciplina dettata dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge 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, ivi comprese le autonomie speciali”*, con richiamo al precedente di cui alla sentenza 19 dicembre 2012, n. 299 (in *Foro it.*, 2013, I, 427, con nota di ROMBOLI, in *Giur. cost.*, 2012, 4654, con nota di ONIDA, ed in *Le Regioni*, 2013, 465, con nota di DEGRASSI), nella quale la Corte ha fissato alcuni punti fermi:
  - a1) la materia *“tutela della concorrenza”*, dato il suo carattere *“finalistico”* e, dunque, *“trasversale”*, è *“in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni”*, con la conseguente possibilità, per il legislatore statale, di *“intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali [riconducibile, di per sé, alla] materia ‘commercio’ attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni”*;
  - a2) le misure di promozione della concorrenza nel settore commerciale sono riconducibili all'ambito della cosiddetta concorrenza *“nel mercato”*, in quanto dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (ambito che si affianca a quello della concorrenza *“per il mercato”*, nel quale rientrano gli interventi volti a configurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici);
  - a3) l'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali *“favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore”*;
  - a4) il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale: la disciplina con legge statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza;

b) gli approdi della sentenza n. 299 del 2012 sono stati confermati dalle successive pronunce della Corte che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, ivi comprese di quelle emanate da autonomie speciali, volte a disciplinare in modo restrittivo l'orario di apertura domenicale e festivo degli esercizi commerciali, ritenendole lesive della disciplina statale di "liberalizzazione" introdotta dal già richiamato art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011; in particolare:

b1) con la sentenza 11 novembre 2016, n. 239 (in *Giur. cost.*, 2016, 2117, con nota di MANGIAMELI), la Corte ha evidenziato che *"[l]a totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla. Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze"*;

b2) quanto al profilo degli effetti della illegittimità costituzionale derivata di altre disposizioni che siano comunque correlate funzionalmente a quella ritenuta lesiva della competenza statale per aver limitato l'apertura domenicale e festiva dell'esercizio commerciale, la sentenza 10 maggio 2017, n. 98 (in *Giur. cost.*, 2017, 990, con nota di LIBERTINI), ha stabilito che la dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce anche la disposizione tesa a individuare i Comuni classificati come località a prevalente economia turistica, dal momento che in questi, al pari degli altri Comuni, dovrà operare la liberalizzazione del commercio senza distinzioni;

b3) con la sentenza 23 gennaio 2013, n. 8 (in *Riv. trim. appalti*, 2013, 347, con nota di NICODEMO, ed in *Rass. avv. Stato*, 2014, 1, 85, con note di BASILICA e ROMANO), la Corte ha evidenziato che l'intero sistema delle autonomie concorre all'attuazione dei principi di liberalizzazione, in quanto l'obiettivo perseguito dal legislatore può essere conseguito solo ove *"l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni – centrali, regionali e locali – sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie. Quest'ultimo, infatti, risponde ad una logica che esige il concorso di tutti gli enti territoriali all'attuazione dei principi di simili riforme. A titolo esemplificativo, si può rammentare che persino gli statuti di autonomia speciale prevedono che le norme fondamentali delle riforme economico-sociali costituiscono vincoli ai rispettivi legislatori regionali e provinciali, che sono tenuti ad osservarle nell'esercizio di ogni*

*tipo di competenza ad essi attribuita”; a tal fine le Regioni “non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza”;*

- c) l’evoluzione che precede, chiosa la Corte, deve collocarsi nell’ambito della *“costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la «tutela della concorrenza assume [...] carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale [...], potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta”* (così sentenza 26 marzo 2020, n. 56, in *Guida al dir.*, 2020, 19, 96, con nota di URBANO, in *Lavoro e prev. oggi*, 2020, 469, con nota di DE NARDO, ed in *Giur. cost.*, 2020, 643, con nota di MIDIRI; cfr. anche, *ex plurimis*, sentenza 24 aprile 2020, n. 78, in *Foro it.*, 2021, I, 92, con nota di D’AURIA, ed in *Giur. cost.*, 2020, 856, con nota di RIVOSACCHI, e sentenza 21 dicembre 2016, n. 287, in *Società*, 2017, 140, con nota di LAMANDINI, in *Banca, borsa ecc.*, 2017, II, 167, con nota di ROMANO, ed in *Le Regioni*, 2017, 802, con nota di BELLETTI);
- d) le esigenze cui ha inteso far fronte la Provincia di Trento con la norma *de qua*, *“pur apprezzabili”*, riflettono *“problematiche di valenza generale, emerse a livello nazionale nel corso del dibattito che si è aperto sulla necessità o opportunità di rivisitare la disciplina liberalizzatrice recata dall’art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, con riferimento in particolare all’esigenza di intervenire per mitigare le negative ripercussioni prodotte dalla totale liberalizzazione sulle esigenze di vita dei lavoratori del settore e sugli stessi piccoli esercenti”*; ciò, conferma ulteriormente che solo la disciplina statale è *“in grado di assicurare una regolazione coerente e armonica sull’intero territorio nazionale, evitando che si determinino effetti distorsivi sulla stessa concorrenza in conseguenza della disarticolazione a livello regionale e provinciale della disciplina in materia di orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali”*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- e) sugli strumenti da ultimo utilizzati dal legislatore nazionale per favorire la libertà di iniziativa economica e sulla specifica questione dei limiti agli orari di apertura degli esercizi commerciali, cfr., nella giurisprudenza costituzionale, oltre alle pronunce ricordate dalla sentenza in epigrafe:
- e1) sentenza 25 febbraio 2016, n. 39 (in *Foro it.*, 2016, I, 1535, ed in *Giur. cost.*, 2016, 230, con nota di NOCILLA), che ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale di alcune

norme marchigiane che, tra le altre cose, abilitano i Comuni, previa procedura concertativa, di definire le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni per le medie strutture di vendita; nel premettere che *“La liberalizzazione nell’esercizio delle attività commerciali è recepita come principio dell’ordinamento nazionale (sentenza n. 165 del 2014) e, come questa Corte ha chiarito (sentenze n. 200 del 2012, n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992), prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell’attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall’altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l’utilità sociale”*, la Corte non ha ravvisato, nella fattispecie, la contestata violazione costituzionale, in quanto *“la legge della Regione Marche non ha inteso introdurre requisiti ulteriori al rilascio dell’autorizzazione, ma piuttosto stabilire la necessità, per la determinazione della procedura di autorizzazione, di un preventivo confronto con le organizzazioni rappresentative”*;

- e2) sentenza 18 aprile 2014, n. 104 (in *Foro it.*, 2014, I, 1664, in *Le Regioni*, 2014, 935, con nota di GUELLA, ed in *Cass. pen.*, 2015, 1825, con nota di URBANI), che ha dichiarato – tra le altre cose – l’illegittimità costituzionale di una norma di legge della regione Valle d’Aosta nella parte in cui escludeva dall’applicazione delle norme di liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura delle attività commerciali quelle su area pubblica;
- e3) sentenza 12 aprile 2013, n. 65 (in *Foro it.*, 2013, I, 1762, ed in *Giur. cost.*, 2013, 998, con nota di RESCIGNO), che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una norma di legge ombra che introduceva nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e reintroduceva l’obbligo di chiusura domenicale e festiva, per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, *“competenza esercitata, da ultimo, mediante l’approvazione dell’art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali”*;
- e4) sentenza 15 marzo 2013, n. 38 (in *Foro it.*, 2014, I, 1665, ed in *Giur. it.*, 2014, 933, con nota di CASSATELLA), secondo cui la disciplina dettata dall’art. 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge n. 223 del 2006, come modificato dall’art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011 – la quale stabilisce che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo n. 114 del 1998, sono svolte senza il rispetto (tra l’altro) di orari di apertura e chiusura, dell’obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della

mezza giornata di chiusura infrasettimanale – attua *“un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche”*, in modo tale da favorire, *“a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all’ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l’obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l’assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale”*;

- e5) sentenza 22 febbraio 2013, n. 27 (in *Foro it.*, 2013, I, 1057), che ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune norme di legge toscane che, con riferimento agli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, reintroducevano l’obbligo di chiusura domenicale e festiva, salvo limitate deroghe, e prescrivevano il limite massimo di apertura oraria di tredici ore giornaliere, salvo la possibilità di introdurre deroghe da parte dei Comuni, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.;
- e6) sentenza 20 luglio 2012, n. 200 (in *Giur. cost.*, 2012, 2910, con nota di RESCIGNO, ed in *Giur. it.*, 2013, 2233, con nota di TURTURRO), secondo cui le misure adottate dall’art. 3 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito in legge n. 148 del 2011 (e compendiate nel principio, ivi espresso, che *“l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”*), sono funzionali a realizzare *“la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione”*, la quale *“costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di ‘ri-regolazione’ tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D’altra parte, l’efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l’agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L’eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale”*;

- e7) sentenza 21 aprile 2011, n. 150, (in *Foro it.*, 2011, I, 2594, in *Guida enti locali*, 2011, 20, 50, con nota di LINGUANTI, ed in *Giur. it.*, 2011, 2250, con nota di SCAGLIARINI), secondo cui “Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 34, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17, censurato, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nella parte in cui prevede che, previa sospensione dell’efficacia della previgente norma regionale in materia di apertura domenicale e festiva (art. 1, comma 129, della legge regionale n. 11 del 2008), gli esercenti il commercio, con propria libera scelta, possono derogare dall’obbligo di chiusura domenicale e festiva, per un numero di 40 giornate nell’arco dell’anno, stabilito con ordinanza sindacale, previa concertazione, con i sindacati e con le organizzazioni di categoria, delle giornate di chiusura infrasettimanale”, affermando, in motivazione, che “la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia del ‘commercio’ di competenza regionale esclusiva e che le Regioni, nell’esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, possono dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali” e che “la censurata disposizione non solo persegue il medesimo obiettivo di apertura al mercato e di eliminazione di barriere e vincoli al libero esplicarsi dell’attività economica che ha ispirato il d.lgs. n. 114 del 1998, ma ne amplia la portata liberalizzatrice, aumentando, rispetto a quanto prevede l’art. 11 di tale decreto, il numero di giornate in cui è consentita l’apertura domenicale e festiva, contribuendo, quindi, ad estendere l’area di libera scelta sia dei consumatori che delle imprese (sentt. n.350 del 2008, 247, 288 del 2010; ord. n. 199 del 2006)”;
- f) sulla nozione di “concorrenza” nella giurisprudenza costituzionale, e sulle relative declinazioni applicative, cfr., di recente:
- f1) sentenza 8 luglio 2020, n. 141 (in *Giur. cost.*, 2020, 1622), secondo cui “la disciplina degli aiuti pubblici – o meglio delle deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno – [rientra] nell’accezione dinamica di concorrenza, la quale contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali”;
- f2) sentenza 27 maggio 2020, n. 100 (in *Foro it.*, 2020, I, 3002, con nota di D’AURIA, in *Guida al dir.*, 2020, 34-35, 90, con nota di GIZZI, ed in *Riv. cortei conti*, 2020, 3, 178, con nota di PAOLELLI), che, in tema di *in house providing*, ha riconosciuto in favore del legislatore nazionale, a fronte della regolazione euro-unitaria dell’istituto, l’esistenza di un “*margin* di apprezzamento” rispetto ai “*principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall’ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione,*

*quale la tutela della concorrenza 'nel' mercato e 'per' il mercato» (sentenza n. 325 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2013)”;*

- f3) sentenza 27 maggio 2020, n. 98 (in *Foro it.*, 2020, I, 3002, con nota di D’AURIA, ed in *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2020, 3, 73, con nota di TREVISAN), che ha da ultimo ribadito la costante affermazione della Corte secondo cui “*«le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)»* (sentenza n. 39 del 2020). *Ciò vale anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), [...] senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata (sentenza n. 322 del 2008)”;*
- f4) sentenza 26 marzo 2020, n. 56 (in *Guida al dir.*, 2020, 19, 96, con nota di URBANO, in *Lavoro e prev. oggi*, 2020, 469, con nota di DE NARDO, ed in *Giur. cost.*, 2020, 643, con nota di MIDIRI), secondo cui “*nemmeno il giudizio negativo sul livello di apertura alla concorrenza del mercato degli autoservizi pubblici non di linea, che la ricorrente formula facendo propri, fra gli altri, vari interventi dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), mette realmente in discussione la competenza dello Stato a regolare tale mercato anche al fine di preservarne la struttura, tenendo distinti i due settori dell’autoservizio pubblico non di linea. Sicché risulta confermata l’inerenza di tale disciplina alla materia della tutela della concorrenza e la riconducibilità alle scelte politiche del legislatore statale del mantenimento di detta distinzione”;*
- f5) sentenza 27 giugno 2018, n. 137 (in *Foro it.*, 2019, I, 1905, con nota di D’AURIA), secondo cui “*la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza ‘nel mercato’), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza ‘per il mercato’). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n.*



401 del 2007)”; secondo queste coordinate, la disciplina sul servizio pubblico del trasporto locale *“rientra appieno nell’accezione dinamica di concorrenza, che, come detto, contempla anche le misure pubbliche volte a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali”*;

g) sui limiti alla competenza regionale in materia di concorrenza, applicata alla libertà di impresa, e sulla nozione di materia *“trasversale”*, cfr., nella giurisprudenza costituzionale:

g1) sentenza 20 maggio 2021, n. 104, che ha, da ultimo, ribadito l’affermazione costante della Corte secondo cui *“dato il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, «la tutela della concorrenza assume [...] carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale [...], potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta”*;

g2) sentenza 11 febbraio 2021, n. 16 (in *Foro it.*, 2021, I, 1541), che ha confermato l’orientamento della Corte secondo cui alla materia della concorrenza va ascritto *“qualunque intervento normativo di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale già in essere, tenuto conto della diretta incidenza sul mercato di riferimento delle discipline di tal fatta. Non è pertanto consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza. Le proroghe dettano infatti vincoli all’entrata e incidono sullo svolgersi della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici. Se disposte dal legislatore regionale, esse invadono perciò la competenza esclusiva del legislatore statale”*;

g3) sentenza 4 maggio 2017, n. 93 (in *Giur. cost.*, 2017, 961), secondo cui *“la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l’assegnazione a un’unica Autorità preposta all’ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l’efficienza, l’efficacia e l’economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009). Al contempo, la stessa disciplina ricade nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente in quanto «l’allocazione all’Autorità d’ambito territoriale ottimale delle competenze sulla*

*gestione serve a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della 'biosfera' intesa 'come 'sistema' [...] nel suo aspetto dinamico' (sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007)» (sentenza n. 246 del 2009)";*

- g4) sentenza 21 dicembre 2016, n. 285 (in *Foro it.*, 2017, I, 417, con nota di ROMBOLI), secondo cui *"la materia 'tutela della concorrenza' non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere 'finalistico', anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza"* (con richiamo ad affermazioni già compiute nella sentenza 19 dicembre 2012, n. 291, in *Foro it.*, 2013, I, 428);
- g5) sentenza 12 maggio 2016, n. 105 (in *Foro it.*, 2016, I, 2294), secondo cui *l'introduzione, con legge regionale, di criteri migliorativi dell'efficienza ambientale, "cui sono riconducibili misure, come quelle in esame, volte ad aumentare la diffusione dei carburanti meno inquinanti, non è in contrasto con la «tutela della concorrenza»"; si trattava infatti, nel caso di specie, di criteri che, "ancorché diversamente modulati per gli impianti nuovi e per quelli preesistenti, non creano ostacoli nei confronti di coloro che entrano per la prima volta sul mercato, risultando proporzionati agli obiettivi perseguiti. L'unico obbligo sicuramente aggiuntivo per gli impianti nuovi rispetto ai preesistenti è quello dell'erogazione del GPL, la cui installazione è peraltro fonte sia di costi, sia di introiti aggiuntivi, suscettibili di equilibrato inserimento nel piano economico-finanziario della futura gestione. Ciò contribuisce a una migliore efficienza degli impianti e quindi dei servizi offerti ai consumatori che rientra tra le finalità alle quali la concorrenza è rivolta";*
- g6) sentenza 11 giugno 2014, n. 165 (in *Foro it.*, 2014, I, 3042), che – nel dichiarare incostituzionali alcune norme regionali toscane che assumevano la distanza minima tra gli esercizi commerciali quale elemento qualificante delle *"strutture di vendita in forma aggregata"*, imponevano il funzionamento contestuale delle modalità *"servito"* e delle modalità *"self-service"* durante l'orario di apertura dell'impianto di distribuzione del carburante, condizionavano alla presenza di un'adeguata sorveglianza la possibilità di installare nuovi impianti di distribuzione del carburante dotati esclusivamente di apparecchiature *self-service* prepagato senza la presenza

del gestore, ed infine esigevano che gli esercizi commerciali di vendita in *outlet* esponessero il solo prezzo finale di vendita – ha rinvenuto un’*illegittima interferenza “con la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza”* e con il principio, enunciato dalla legislazione dello Stato, della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso, l’ambiente urbano, e dei beni culturali; ha quindi aggiunto la Corte: *“L’eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell’ambiente e dei beni culturali 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”*;

g7) sentenza 9 maggio 2014, n. 121 (in *Foro it.*, 2014, 2703), che, in materia di SCIA, ha affermato che il richiamo alla tutela della concorrenza, effettuato dal citato art. 49, comma 4-ter, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, *“oltre ad essere privo di efficacia vincolante, è anche inappropriato. Infatti, la disciplina della SCIA, con il principio di semplificazione ad essa sotteso, si riferisce ad ‘ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l’esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall’accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale’, e per il quale ‘non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale’”*; di conseguenza, detta disciplina *“ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini e perciò va oltre la materia della concorrenza, anche se è ben possibile che vi siano casi nei quali quella materia venga in rilievo. Ma si tratta, per l’appunto, di fattispecie da verificare in concreto (per esempio, in relazione all’esigenza di eliminare barriere all’entrata nel mercato)”*;

g8) sentenza 14 marzo 2014, n. 49 (in *Foro it.*, 2014, I, 1665), che – nel dichiarare incostituzionale una norma veneta che imponeva determinate condizioni per lo svolgimento del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali

marittime – ha rimarcato come *“anche la disciplina dell’autorizzazione al commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime vada ascritta alla materia ‘tutela della concorrenza’, in ragione della sua idoneità ad incidere, in senso restrittivo, sulla capacità stessa del singolo operatore di svolgere tale specifica attività commerciale”*;

h) sui limiti opponibili alle liberalizzazioni in materia di commercio, cfr., nella giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato, sez. IV, sentenza 4 maggio 2017, n. 2026 (in *Foro it.*, 2017, III, 401), secondo cui *“È legittimo il provvedimento con cui il Comune decide di non dare seguito al progetto di insediamento di un parco commerciale in una certa zona, ove il diniego prescinda del tutto da valutazioni estrinseche di natura prettamente economica o commerciale, ma dipenda da limiti imposti dagli atti della pianificazione urbanistica, compatibili rispetto agli obiettivi di tutela del territorio e dell’ambiente, ivi compreso quello urbano (nella specie, l’ente locale aveva già previsto, nell’ambito del territorio comunale, in rapporto al tessuto urbano e insediativo, altra area deputata a ospitare le dette strutture di vendita)”*; in particolare, secondo questa decisione:

h1) va riconosciuta l’esigenza di operare un ponderato bilanciamento tra il diritto ad aprire nuovi esercizi commerciali e i valori sottesi alle scelte effettuate in sede di pianificazione urbanistica relativamente all’insediamento delle strutture produttive e commerciali;

h2) pur in base a tale premessa, vanno tuttavia valorizzati i motivi imperativi di interesse generale che, nel caso di specie, si ponevano a fondamento dell’imposizione di vincoli di natura urbanistica; segnatamente, tali vincoli apparivano in linea con il perseguimento degli obiettivi di garantire la protezione dell’ambiente e assicurare la razionale gestione del territorio;

h3) siffatti motivi di interesse generale sono puntualmente evidenziati dall’art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, e, come si evince dalla giurisprudenza costituzionale, sono funzionali a far sì che il venir meno degli ostacoli al libero esercizio dell’attività economica, che si rivelino inutili o sproporzionati, non travolga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l’utilità sociale (con richiamo a Corte cost., sentenza n. 39 del 2016, cit.);

i) nella giurisprudenza amministrativa, con specifico riguardo al tema degli orari degli esercizi commerciali e delle aperture domenicali e festivi, cfr. in particolare:

i1) Cons. Stato, sez. V, 9 gennaio 2019, n. 194 (in *Disciplina comm.*, 2019, 1, 127, solo massima), secondo cui deve ancor oggi essere ribadito quanto statuito nella decisione della medesima Sezione dell’8 novembre 1995, n. 1527 (in *Cons. Stato*, 1995, I, 1523), per la quale: *“l’art. 7 della legge 28 luglio 1971, n.*

558, nel prevedere che le attività c.d. 'miste' soggette ad autorizzazione commerciale siano tenute ad osservare l'orario previsto per l'attività prevalente da loro esercitata, non preclude che siffatto criterio della prevalenza si possa applicare anche ad un centro commerciale nel quale operino più esercizi commerciali, in ragione delle sue peculiari caratteristiche di unitarietà, rinvenibili sia nella comune struttura in cui gli esercizi stessi si trovano ad operare (unico grande conglomerato urbanistico, ove insistono i vari negozi a cui è possibile accedere soltanto attraverso una o più entrate principali comuni, anche per evidenti ragioni di sicurezza) sia soprattutto nella comune gestione aziendale e promozionale, dati, questi, che rendono irragionevole l'imposizione di orari diversificati ai diversi esercizi colà ubicati, anziché l'applicazione del predetto criterio al centro commerciale nella sua interezza";

- i2) Cons. Stato, sezione V, 27 dicembre 2018, n. 7266, che ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di una norma di legge regionale (l'art. 18, comma 6, della legge della Regione Puglia n. 11 del 2003), che, nei Comuni a valenza turistica, abilitava gli esercenti a determinare liberamente gli orari di apertura e di chiusura, con possibilità di derogare all'obbligo della chiusura festiva e domenicale nelle domeniche e festività comprese nel periodo maggio – settembre; tale normativa, a giudizio del Collegio, non si discostava dalle previsioni nazionali di cui al d.lgs. n. 114 del 1998 e, laddove essa precisava che, ai fini della deroga, non fosse necessario alcun provvedimento dell'amministrazione comunale, determinava "una forma di semplificazione amministrativa conforme alle regole della normativa statuale ed appare coerente con le particolarità socio-economiche di tali realtà, caratterizzate da un'economia prevalentemente turistica non assimilabile con l'ordinario svolgimento delle attività economiche proprie degli ordinari centri urbani. Trova pertanto conferma quanto già rilevato dal primo giudice, secondo cui la vocazione turistica dello specifico territorio costituisce circostanza idonea a giustificare la deroga ed una diversa e peculiare disciplina, finalizzata appunto a garantire l'uguaglianza sostanziale e non meramente formale";
- i3) Cons. Stato, sez. V, 27 maggio 2014, n. 2746 (in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 939, con nota di BATTINI), secondo cui "Posto che la disciplina della tutela della concorrenza appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ogni disposizione normativa regionale contrastante con quella statale è immediatamente incompatibile e pertanto da ritenersi abrogata, a nulla rilevando per converso la potestà della Regione di adeguare le proprie (altre) leggi ai (nuovi) principi fondamentali, adeguamento che evidentemente non può riguardare la legge incompatibile, anche in virtù del principio della non contraddizione in cui

*verserebbe altrimenti l'ordinamento giuridico (con gravi ricadute anche in tema di immediata applicazione dei principi comunitari e violazione del principio di prevalenza di quest'ultimo sulla normativa nazionale contrastante)"; in motivazione, tra l'altro, si legge quanto segue: "il principio della concorrenza [...], e la sua concreta attuazione, non è sottratto a qualsivoglia limitazione, dovendo essere in realtà applicato e coordinato con la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali: sotto tale profilo la (sola) liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali non può costituire di per sé un vulnus agli altri beni e valori costituzionali diversi dalla concorrenza, tutti insieme tale principi potendo, e anzi dovendo, essere coordinati e resi coerenti tra loro, al fine di assicurare il corretto ed ordinato sviluppo economico e sociale della collettività in generale e dei cittadini singolarmente, trattandosi all'evidenza di principi che non si trovano in una condizione di reciproca esclusione";*

j) sui requisiti di legittimità dell'assenso amministrativo all'apertura di strutture di vendita nella forma di "centro commerciale" cfr., in giurisprudenza:

j1) Cons. Stato, sezione IV, sentenza 6 maggio 2013, n. 2446 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2013, 1278, solo massime), secondo cui non può ravvisarsi l'esistenza di un centro commerciale nel caso di due strutture che, pur caratterizzate da vicinanza, sono distinte e materialmente separate e prive di collegamenti, nonché dotate ciascuna di propri servizi e destinate ad autonoma e separata gestione, risultano isolate l'una dall'altra per l'esistenza di un'alta recinzione, che impedisce ogni accesso e comunicazione tra un complesso e l'altro, sono dotate di un'autonoma centralina elettrica, di un separato impianto di condizionamento e sistema antincendio, di un separato sistema di raccolta delle acque reflue e sono dotate di una autonoma viabilità esterna, di ingressi separati e di distinti parcheggi privi di collegamento (oltre a non avere in comune gallerie, aree di carico e scarico, magazzini, uffici, o altro); essi si configurano, quindi, come due strutture incomunicabili, che non usufruiscono di infrastrutture comuni e di spazi di servizio gestiti unitariamente, criterio questo individuato dall'art. 4 del d.lgs. n. 114 del 1998 per individuare, appunto, i centri commerciali;

j2) Corte cost., sentenza 9 marzo 2007, n. 64 (in *Foro it.*, 2008, I, 1427, ed in *Giur. cost.*, 2007, 616, con nota di ARCONZO), che ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge regionale 7 dicembre 2005, n. 26), nella parte in cui prevede che, nell'ambito delle grandi strutture di vendita realizzate nella forma del

centro commerciale, la superficie occupata dagli esercizi di vicinato e dalle medie strutture di vendita deve risultare pari ad almeno il trenta per cento della superficie totale di vendita e riserva prioritariamente almeno il cinquanta per cento di tale percentuale di superficie ad operatori presenti sul territorio regionale da almeno cinque anni;

- j3) Cons. Stato, sezione V, decisione 15 febbraio 2007, n. 638 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2007, 537, solo massime), secondo cui, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 114 del 1998, il centro commerciale rappresenta una peculiare modalità di esercizio dell'attività commerciale caratterizzata dal fatto che questa si svolge in un'unica struttura, a tanto specificamente destinata, per mezzo di una pluralità di esercizi commerciali che condividono infrastrutture, spazi e servizi comuni, gestiti unitariamente e, pertanto, funzionali a tale modo di svolgere l'attività commerciale, con la conseguenza che il previo ottenimento dell'autorizzazione generale per il centro commerciale costituisce il presupposto per il rilascio dei provvedimenti che abilitano all'apertura dei singoli esercizi o medie strutture di vendita allocati al suo interno;
- j4) Cons. Stato, sezione V, decisione 28 giugno 2004, n. 4790 (in *Guida al dir.*, 2004, 31, 92, con nota di CARUSO), secondo cui la definizione legislativa di centro commerciale non richiede affatto l'integrale adibizione dell'immobile interessato a centro commerciale, ben potendo questo convivere con altre destinazioni, purché l'immobile, o parte di esso, in cui il centro è ubicato, presenti le caratteristiche all'uso stabilite; né la presenza marginale di alcune caratteristiche "aggiuntive" rispetto al centro commerciale propriamente detto può ritenersi idonea a mutarne la natura in modo da sottrarlo alla legislazione in materia.