



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME

DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

CAMPANIA

Legge n° 20 del 16/10/2025

BUR n°74 del 17/10/2025

ID: CM25020

(Scadenza 16/12/2025)

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
Flash Campania 20/2025

La legge regionale interviene in modo ampio e articolato sul Testo unico regionale sul commercio, Legge regionale 21 aprile 2020, n. 7, modificando numerose disposizioni ed introducendone di nuove. Essa presenta aspetti di illegittimità costituzionale con riferimento, in particolare, alla disciplina relativa alla rappresentanza delle associazioni di categoria, ai procedimenti autorizzatori, alla disciplina dei posteggi per il commercio su area pubblica, alle medie e grandi strutture di vendita, alle modalità di svolgimento di attività promozionali, nonché introducendo ulteriori previsioni transitorie e organizzative. L'intervento regionale modifica in numerosi punti l'assetto normativo previgente, con ricadute su più profili dell'attività commerciale. Risultano censurabili, per le motivazioni di seguito specificate, le disposizioni contenute nell'articolo 1, ed in particolare: art. 1, comma 1, lett. ii), nn. 1, 2, 4, 5, 6 e 10; art. 1, comma 1, lett. a), n. 3; art. 1, comma 1, lett. b); art. 1, comma 1, lett. c), nn. 1 e 2; art. 1, comma 1, lett. g); art. 1, comma 1, lett. h), n. 3; art. 1, comma 1, lett. i), n.

1; art. 1, comma 1, lett. q), nn.1,2, 3,4 e 5,; art. 1, comma 1, lett. aa), n. 2; art. 1, comma 1, lett. zz; art. 1, comma 1, lett. ttt). I profili di illegittimità costituzionale emergenti attengono ai seguenti parametri costituzionali:

- art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., per le disposizioni che incidono sull'accesso al mercato, sulla contendibilità, sui requisiti e sulle condizioni di esercizio delle attività economiche, riconducibili alla tutela della concorrenza riservata allo Stato;
- art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, per le norme che prevedono proroghe automatiche o vantaggi selettivi nei titoli;
- artt. 3 e 97 Cost., con riferimento alle disposizioni che incidono sul buon andamento e sull'imparzialità dell'amministrazione;
- art. 41 Cost., per effetto della compressione della libertà di iniziativa economica garantita, determinata dai meccanismi di proroga automatica e dai vantaggi selettivi a favore degli operatori uscenti.
- art. 118 Cost., per l'indebita interferenza nelle funzioni amministrative dei Comuni, cui vengono imposti vincoli procedurali, tempistiche e modalità operative nella gestione dei posteggi.

In particolare, appaiono affette da incostituzionalità le seguenti disposizioni regionali:

1. Articolo 1, comma 1, lett. ii), nn. 1, 2, 4, 5, 6 e 10, modifica l'articolo 55 della legge regionale n. 7 del 2020 in materia commercio su aree pubbliche e assegnazione dei relativi posteggi disponendo: "ii) l'articolo 55 è così modificato:

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, predispone un bando di miglioria tra gli

operatori già assegnatari di posteggi all'interno del mercato.”;

3) omissis

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”;

7) omissis

8) omissis

9) omissis

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.”;

La nuova disciplina regionale in tema di posteggi su area pubblica introduce proroghe automatiche delle concessioni fino al 31 dicembre 2032, meccanismi di premialità selettiva a favore degli operatori già titolari (incumbent) e vincoli procedurali ulteriori rispetto a quanto precedentemente previsto, asserendo di agire “nelle more” dell'adozione delle linee guida statali previste dall'art. 11 della legge n. 214/2023. Tale

richiamo non appare idoneo a legittimare l'intervento regionale, poiché la materia incide direttamente sull'accesso al mercato, sulla contendibilità e sulla struttura concorrenziale del settore, ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Le previsioni regionali risultano infatti in contrasto con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, norma self-executing, che vieta, infatti, in modo espresso i rinnovi automatici e qualsiasi vantaggio riconosciuto al prestatore uscente; tale principio è stato ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 109/2024 e dal Consiglio di Stato, sez. VII, sent. n. 9104/2023, che hanno confermato da un lato l'applicabilità della direttiva anche al commercio su aree pubbliche ed il carattere direttamente applicabile dell'art. 12, dall'altro l'obbligo delle amministrazioni di disapplicare le norme interne contrastanti e il divieto di rinnovi automatici. Ne deriva che, anche quando la proroga regionale si limita a riprodurre una disciplina statale - quantunque non ancora adottata, quale quella richiamata dalla Regione attraverso l'art. 11 della legge n. 214/2023, il contrasto con l'art. 12 permane e si traduce in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

In questo quadro, i criteri premiali e le proroghe in favore degli incumbent non sono meri profili organizzativi, ma strumenti che restringono l'accesso potenziale al mercato e creano barriere all'ingresso, in aperto contrasto con la nozione di tutela della concorrenza delineata dalla Corte costituzionale, secondo cui rientrano in tale materia anche le misure di promozione volte ad aprire il mercato o ad eliminarne le barriere (sent. n. 430/2007) e, più in generale, non sono ammesse misure che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione nel territorio nazionale (sent. n. 186 del 2010; nello stesso senso sentt. n. 2 del 2014, n. 259 del 2013 e n. 339 del 2011). La Corte ha altresì chiarito che le Regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolano la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni né limitare il diritto dei cittadini di

esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro attività (sent. n. 207 del 2001 e sent. n. 398 del 2001), né frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione di servizi da parte di operatori collocati in altre parti del territorio nazionale o dell'Unione europea (sentt. n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

Le scelte regionali, cristallizzando posizioni acquisite e attribuendo vantaggi selettivi agli operatori già presenti, finiscono così per comprimere irragionevolmente la libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost., e per interferire con l'autonomia delle funzioni amministrative comunali riconosciuta dall'art. 118 Cost., imponendo vincoli procedurali e tempistiche che limitano la discrezionalità degli enti locali nella gestione delle concessioni di posteggio.

2. Articolo 1, comma 1, lett. a), n. 3 introduce la lettera m-bis nell'articolo 6, comma 1 della legge regionale n. 7 del 2020, prevedendo “ a) l'articolo 6, comma 1 è così modificato:

1) (omissis)

2) (omissis)

3) dopo la lettera m) è aggiunta la seguente:

“mbis) associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale: le associazioni di categoria, rappresentative di imprese attive nel settore del commercio, in possesso del seguente requisito: a) essere costituite a livello regionale e aderenti a Organizzazioni nazionali di categoria rappresentate nel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e, al contempo, essere firmatarie del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) di settore applicato alla categoria e avere una rappresentanza stabile nel territorio regionale con sede operativa in Campania da almeno tre anni da comprovare mediante idonea documentazione”.

La disposizione introduce , con la nuova lettera m-bis dell'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 7/2020, criteri selettivi eccessivamente stringenti per il riconoscimento della rappresentatività delle associazioni

di categoria, in evidente contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., poiché incide su un ambito riconducibile alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei principi fondamentali in materia di libertà associativa e partecipazione alle attività economiche, riservati alla competenza esclusiva dello Stato.

L'innalzamento delle soglie di accesso al sistema di consultazione e partecipazione istituzionale produce una significativa restrizione della pluralità delle rappresentanze, limitando in modo ingiustificato il numero dei soggetti ammessi ai tavoli di confronto e alle procedure consultive previste dalla normativa regionale. Tale effetto escludente determina una compressione del pluralismo associativo e sindacale, con effetti discriminatori rispetto a soggetti che, pur rappresentativi, restano esclusi dal circuito istituzionale, in violazione degli artt. 3 e 39 Cost.

Sul punto rileva la giurisprudenza costituzionale secondo cui sono costituzionalmente irragionevoli i criteri di rappresentatività fondati su requisiti eccessivamente selettivi o sproporzionati, poiché tali meccanismi, sotto l'apparenza di criteri neutri, producono effetti discriminatori o escludenti (Corte cost., sent. n. 156/2025).

La restrizione della platea dei soggetti ammessi incide altresì sul piano concorrenziale, in quanto limita l'accesso ai processi attraverso i quali si formano indirizzi che influenzano la regolazione dei mercati locali e la rappresentanza degli interessi economici. L'intervento regionale, pertanto, non si limita a disciplinare aspetti organizzativi, ma regola direttamente il "mercato" delle rappresentanze e dei servizi alle imprese, alterando le dinamiche concorrenziali e comprimendo la parità di accesso ai meccanismi di riconoscimento istituzionale, con violazione degli artt. 3 e 39 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in relazione all' Art. 1, comma 1, lett. b , che

eleva ulteriormente la soglia di accesso al sistema di rappresentanza previsto dalla legge regionale e comporta effetti restrittivi sulla partecipazione ai processi consultivi e decisionali, nonché sulla possibilità di costituire Centri di Assistenza Tecnica (CAT) riconosciuti dalla Regione. La disposizione in esame infatti sopprime l'art. 10, comma 2, e modifica l'art. 10, comma 4, della legge regionale n. 7 del 2020, attraverso l'integrazione delle competenze nel settore alimentare e della somministrazione di alimenti e bevande "in conformità alle vigenti disposizioni in materia di formazione professionale", determinando un significativo innalzamento delle soglie di accesso che riduce ulteriormente la platea dei soggetti ammessi al sistema. Tale effetto selettivo, cumulato con la disciplina della nuova lettera m-bis dell'articolo 6, comma 1, della stessa legge regionale n. 7 del 2020, produce un impatto sproporzionato sul pluralismo delle rappresentanze e altera le condizioni di accesso al mercato dei servizi alle imprese e delle rappresentanze economiche.

La norma eccede la funzione organizzativa e procedurale e interviene sui criteri di selezione e riconoscimento delle rappresentanze, determinando un'alterazione dell'assetto concorrenziale rilevante ai fini dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., nonché un vulnus ai principi costituzionali di uguaglianza, pluralismo e libertà associativa sanciti dagli artt. 3 e 39 Cost. La previsione in esame, in combinato disposto con le restrizioni introdotte con la previsione della citata lettera m bis introdotta dall'articolo 1, comma 1, lett. a), n. 3 della legge in esame, configurano un sistema di rappresentanza fortemente selettivo, in contrasto con il parametro costituzionale citato e con la giurisprudenza che vieta criteri irragionevoli e sproporzionati nella determinazione della rappresentatività (Corte cost., sent. n. 156/2025).

Le illegittimità sopra evidenziate riguardano anche l'art. 1, comma 1, lett. c), nn. 1 e 2; lett. g); lett. h), n. 3; lett. i), n. 1. Tali disposizioni sostituiscono, in diversi punti della legge regionale n. 7/2020, il riferimento

alle organizzazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative con quello alle “associazioni di cui all’art. 6, comma 1, lett. m-bis”).

Si determina così un effetto a cascata poiché la selezione restrittiva introdotta viene estesa a più istituti, riducendo ulteriormente la pluralità dei soggetti ammessi a partecipare alla formazione delle decisioni e alla gestione dei rapporti con l’amministrazione.

Ne consegue una regolazione del mercato delle rappresentanze che incide sul principio di uguaglianza e sul pluralismo associativo, oltre che sull’assetto concorrenziale complessivo con conseguente violazione degli artt. 3, e 39 Cost., e art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

3. Articolo 1, comma 1, lett. q), che modifica l’articolo 28 della legge regionale n. 7 del. 2020, riguardanti le attività nelle grandi strutture di vendita, n. 1,2, 3, 4, 5. La norma prevede: “q) l’articolo 28 è così modificato: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;”;

6) omissis”

Le modifiche introdotte intervengono sulla disciplina delle grandi strutture di vendita rendendo l’intero procedimento più rigido e meno flessibile rispetto al quadro previgente. In particolare, si richiede ora una

concertazione obbligatoria con la struttura regionale prima di poter indire la Conferenza di servizi (n. 1 che interviene sul comma 3); si amplia il novero dei soggetti che devono essere informati dell'iter (n. 2 che interviene sul comma 5); si elimina una precedente soglia che esentava dagli adempimenti gli ampliamenti merceologici di scarsa entità (n. 3 che interviene sul comma 8, lett.e)); si elimina la possibilità, per l'operatore economico, di chiedere volontariamente la trattazione in Conferenza di servizi (n. 4 che interviene sul comma 9); e, infine, si introduce una soglia massima fissa per gli ampliamenti consentiti (n. 5 che interviene sul comma 11 lett.c).

Nel loro insieme, queste innovazioni irrigidiscono sensibilmente il procedimento, aumentano gli oneri a carico sia del privato sia delle amministrazioni coinvolte e riducono gli spazi di flessibilità procedimentale che prima erano riconosciuti all'operatore.

Ne deriva un duplice effetto: da un lato, si incidono le condizioni di accesso e di sviluppo dell'attività economica, con conseguente impatto sul profilo concorrenziale; dall'altro, risultano modificate le modalità con cui i Comuni esercitano le proprie funzioni amministrative. Tale assetto si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

4. Art. 1, comma 1, lett. aa), n. 2 e, comma 1 lett. cc)

L'introduzione del comma 3.bis a modifica dell'art. 38 della l.r. n. 7/2020 per tramite dell'art. 1, comma 1, lett. aa), n. 2) della legge in esame, consente, per esigenze di ordine pubblico non tipizzate, che il prezzo dei prodotti sia indicato su un catalogo separato, in deroga alla disciplina statale che assicura la trasparenza dell'informazione economica, fondata sull'art. 14 del d.lgs. 114/1998 e sulle disposizioni generali del Codice del consumo (d.lgs. 206/2005). La sostituzione dell'esposizione diretta con un sistema mediato incide sulla ratio di immediatezza e accessibilità

dell'informazione al consumatore, con conseguente alterazione dell'uniformità del mercato.

Profili di illegittimità emergono anche con riferimento alla disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lett. cc), che aggiunge il c.2 bis all'art.43 della l.r. n.7/2020, introducendo l'obbligo di indicare la percentuale di sconto e intervenendo sulle esclusioni dal regime armonizzato europeo disciplinato dall'art. 17-bis del Codice del consumo, attuativo della direttiva (UE) 2019/2161. Il legislatore regionale pur non avendo facoltà di ampliare le categorie di beni esclusi, che la direttiva limita ai soli prodotti agricoli e alimentari deperibili di fatto opera una estensione a prodotti deteriorabili o in imminente scadenza configurando una deroga non consentita, in contrasto con la disciplina interposta dell'art. 17-bis e con gli obblighi euro-unitari richiamati dall'art. 117, primo comma, Cost.

Le norme in esame presentano dunque criticità con riguardo alla tutela della concorrenza, riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., e al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

5. Articolo 1, comma 1, lett. zz) sostituisce l'articolo 68 della legge regionale n. 7 del 2020, in materia di mercati domenicali e festivi

La disposizione interviene sulla disciplina dei mercati domenicali e festivi limitandone lo svolgimento ai soli mercati straordinari e a quelli dedicati all'antiquariato e al collezionismo, escludendo invece i mercati dell'usato. Questa scelta normativa si pone in contrasto con il quadro statale di liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali, delineato dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, convertito con legge n. 214 del 2011, e dall'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito con legge n. 27 del 2012, che configurano una disciplina uniforme volta a garantire condizioni di concorrenza omogenee sul territorio nazionale. Tale liberalizzazione costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in

materia di tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione, come ripetutamente ribadito dalla Corte costituzionale, che nelle sentenze n. 299 del 2012 e n. 98 del 2017 ha 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 degli operatori.

La norma regionale, eliminando la possibilità di svolgere mercati dell'usato nei giorni festivi e restringendo in modo selettivo le tipologie di mercati straordinari consentiti, introduce una limitazione che altera l'equilibrio competitivo tra differenti segmenti commerciali, favorendo alcuni operatori (antiquariato e collezionismo) a discapito di altri (usato). Una simile scelta, pur ricadendo formalmente nell'ambito del commercio, non può essere ricondotta a una competenza regionale, poiché incide direttamente sulle condizioni di accesso ed esercizio dell'attività economica, ambito riservato alla disciplina statale proprio per garantire uniformità concorrenziale. Sotto il profilo costituzionale, la disposizione interferisce dunque con la competenza esclusiva statale sancita dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., e si pone in contrasto anche con gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea che l'art. 117, primo comma, Cost. impone di rispettare, giacché la liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura costituisce una misura pro-concorrenziale funzionale alla piena contendibilità del mercato.

6. Articolo 1, comma 1, lett. ttt), che introduce un nuovo articolo 158-bis nella legge regionale n. 7 del 2020, stabilendo: "158bis. (Rafforzamento amministrativo mediante proroga della graduatoria del concorso per istruttori SIT- Ulteriori disposizioni transitorie). 1. Al fine di assicurare l'efficace attuazione degli interventi previsti dalla presente legge e di garantire adeguati livelli di efficienza amministrativa, tecnica e operativa, la validità della graduatoria regionale relativa al concorso pubblico, per titoli ed esami per il reclutamento di novantotto posti di ex categoria C, profilo professionale di istruttore sistemi informativi e tecnologie, confermata in via definitiva con decreto del Direttore generale della

Direzione generale per le risorse umane n. 96 del 27 settembre 2022, è prorogata fino al 31 dicembre 2025.”.

La disposizione regionale interviene, prorogandone la validità fino al 31 dicembre 2025, su una graduatoria concorsuale già scaduta alla data di entrata in vigore della legge regionale. Viene dunque stabilita non una proroga di una graduatoria ancora efficace - ipotesi riconosciuta dall'ordinamento - ma una vera e propria rimessione in termini, del tutto estranea al quadro normativo statale e alla relativa interpretazione consolidata. La disciplina nazionale in materia di validità delle graduatorie, dettata dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 per il comparto pubblico e dall'art. 91, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 per gli enti locali, prevede un limite temporale preciso e non derogabile, entro il quale l'amministrazione può attingere alla graduatoria; una volta superato tale limite, la graduatoria perde efficacia e non può più essere utilizzata ai fini del reclutamento.

La previsione in parola, riattivando una graduatoria ormai esaurita, introduce quindi una disciplina extra ordinem che incide direttamente sui principi costituzionali di eguaglianza, buon andamento e imparzialità di cui agli artt. 3 e 97 Cost., consentendo un accesso all'impiego pubblico al di fuori delle condizioni previste dalla normativa statale e alterando l'affidamento di chi partecipa a procedure selettive nel rispetto delle regole vigenti. Una simile rimessione in termini, priva di fondamento normativo e in contrasto con la necessaria uniformità dei criteri di reclutamento, determina un'irragionevole disparità di trattamento e compromette la regolarità dell'azione amministrativa, ponendosi in evidente contrasto con i parametri costituzionali e interposti che disciplinano la materia del pubblico impiego.

Per le motivazioni sopra descritte e limitatamente alle disposizioni indicate, la legge regionale deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

