

Reg. Ric. n. 47/2025

CT 43386/2025



Avvocatura Generale dello Stato

CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO EX ART. 127 DELLA COSTITUZIONE

Il **Presidente del Consiglio dei Ministri**, rappresentato e difeso per mandato *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, (c.f. 80224030587), Fax 06/96514000 – pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12

ricorrente

Contro

REGIONE CAMPANIA, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* (cod. fisc. 80011990639), nella sua sede in Napoli, via Santa Lucia 81 - 80132 Napoli (NA), urp@pec.regione.campania.it; avvocatura@pec.regione.campania.it e segreteria.giunta@pec.regione.campania.it

resistente

per la declaratoria della illegittimità costituzionale

giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 11 dicembre 2025, degli artt. 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. cc); art. 1, comma 1, lett. zz); art. 1, comma 1, lett. ttt), della legge della

Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, pubblicata nel BUR n. 74 del 17 ottobre 2025 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*”.

* * *

La legge regionale impugnata introduce rilevanti modifiche al Testo unico regionale sul commercio, adottato con la legge regionale 21 aprile 2020, n. 7.

La legge regionale, ad avviso del Governo, presenta diversi profili di illegittimità costituzionale per i seguenti

MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lett. ii), nn. 1, 2, 4, 5, 6 e 10, per contrasto con l'art. 117, primo comma in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE nonché con l'art. 117, secondo comma, lett. e) in relazione all'art. 11 della legge 20 dicembre 2023, n. 214 e, infine, con gli artt. 41 e 118 della Costituzione.

L'art. 1, comma 1, lett. ii) nn. 1, 2, 4, 5, 6 e 10 della legge regionale 20/2025 ha modificato la disciplina del Testo unico sul commercio e, segnatamente, l'art. 55 in materia di assegnazione dei posteggi nei mercati, nelle fiere o fuori mercato, così 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 migioria 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.”.

Le previsioni regionali in tema di posteggi su area pubblica hanno introdotto proroghe automatiche delle concessioni fino al 31 dicembre 2032 (n. 10), meccanismi di premialità selettiva a favore degli operatori

già titolari (*incumbent* n. 2 e n. 4) nonché una serie di vincoli procedurali ulteriori rispetto a quanto precedentemente previsto (nn. 1,5 e 6), asserendo di agire “*nelle more*” dell’adozione delle linee guida statali previste dall’art. 11 della legge n. 214/2023 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022), secondo il quale “*A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche sono rilasciate, per una durata di dieci anni, sulla base di procedure selettive, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità, secondo linee guida adottate dal Ministero delle imprese e del made in Italy, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, da sancire entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge*”.

Il richiamo alla predetta fonte statale non risulta, tuttavia, idoneo a legittimare l’intervento regionale sopra illustrato, 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.**

Ferma restando l’invasione di competenze da parte del legislatore regionale, è altresì evidente il contrasto della summenzionata disciplina regionale con l’art. 117, primo comma, della Costituzione atteso che la potestà legislativa della Regione è stata esercitata in contrasto con i vincoli derivanti dal diritto europeo.

Giova premettere che il commercio ambulante, o commercio su area pubblica, è una attività di vendita di merci al dettaglio, effettuata su aree di proprietà pubblica, ovvero su piazzole o posteggi assegnati, oppure in forma itinerante, e tale attività, per giurisprudenza costante della Corte Costituzionale e del giudice amministrativo, rientra senza alcun dubbio nella nozione di servizi di cui alla Direttiva servizi.

Difatti, la Direttiva in parola ha un ambito di applicazione generalizzato, concernente i «*servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro*» (art. 1, par. 1), e in cui sono tassative le esclusioni, elencate all'art. 1, par. 2. Difatti, la Corte di giustizia ha statuito che «*[l]'articolo 4, punto 1, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che l'attività di vendita al dettaglio di prodotti costituisce un "servizio" ai fini dell'applicazione di tale direttiva*» (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 30 gennaio 2018, nelle cause riunite C-360/15 e C-31/16, paragrafo 97).

Ad ulteriore conferma di tale percorso argomentativo, può richiamarsi la sentenza della Corte Costituzionale n. 210/2024 che, nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, ha evidenziato il contrasto con la Direttiva servizi anche delle norme introdotte dal legislatore statale che escludevano il settore del commercio dal campo di applicazione del D.lgs. n. 59/2010, di recepimento della Direttiva medesima [art. 7, lettera f-bis) e art. 16, comma 4-bis, inseriti nel D.lgs. n. 59/2010 dall'articolo 1, comma 686, lettera a), della L. n. 145/2018 e successivamente abrogati dall'articolo 11, comma 7, lettera a), della L. n. 214/2023].

Ciò posto, l'art. 12, comma 1, della Direttiva prevede che: “*1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. 2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.*”.

Le previsioni regionali sopra richiamate e, segnatamente, la disciplina dei rinnovi e dei vantaggi per gli operatori del settore, risultano 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 nonché dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. VII, sent. n. 9104/2023; Cons. Stato, sez. V, n. 9266/2024 e da Cons. Stato, sez. VI, n. 6013/2025), pronunce 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 discende, pertanto, che il rinnovo automatico e generalizzato per una considerevole durata di anni (dodici anni) dei titoli di concessione già in essere, preclude l'accesso al mercato tramite procedure imparziali di selezione a nuovi potenziali operatori, garantendo una posizione di privilegio a coloro già beneficiari di un rapporto concessorio. In tal modo sussiste la violazione del citato art. 12, primo paragrafo, della Direttiva servizi e, per l'effetto la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

In tale quadro, i criteri premiali e i rinnovi in favore degli *incumbent* non sono meri profili organizzativi, ma strumenti che parimenti 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 ostacolino 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 ostacolino 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.

Per tutte le ragioni sopra esposte, l'articolo 1, comma 1, lett. ii) nn. 1, 2, 4, 5, 6 e 10 della legge regionale impugnata si pone in contrasto con gli artt. 117, primo e secondo comma lett. e), 41 e 118 della Costituzione, perché, oltre ad essere gravemente lesivo della competenza esclusiva in materia di concorrenza e ponendosi altresì in contrasto con gli obblighi eurounitari, introduce limitazioni irragionevoli alla libertà di iniziativa economica, interferendo altresì con l'autonomia delle funzioni amministrative e comunali di cui all'art. 118 della Costituzione.

* * *

2) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lett. a), n. 3 per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. e) nonché con gli articoli 3 e 39 della Costituzione

L'art. 1, comma 1, lett. a), n. 3), della legge regionale impugnata, ha modificato l'articolo 6 del Testo unico del commercio, introducendo una definizione autonoma di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale.

In particolare, la predetta disposizione ha stabilito:

“ a) l'articolo 6, comma 1 è così modificato:

[....]

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 citata disposizione ha introdotto, 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, ponendosi 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, ponendosi, pertanto, in violazione altresì degli artt. **3 e 39 Cost.**

Al riguardo, si richiamano gli insegnamenti della 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).

Nella fattispecie il legislatore regionale ancora la maggiore rappresentatività dell'associazione di categoria a ben quattro requisiti assai stringenti e, segnatamente, la costituzione dell'associazione a livello regionale (criterio di localizzazione); adesione ad organizzazioni nazionali di categoria rappresentate nel CNEL; la sottoscrizione del CCNL di settore applicato alla categoria nonché un rappresentatività stabile nel territorio regionale (sede operativa da tre anni).

Si tratta di un meccanismo che, all'evidenza, esclude una platea di soggetti che influenzano la regolazione dei mercati locali e la rappresentanza di interessi economici, sulla scorta del richiamo ad una rappresentatività presunta che fa leva sull'adesione ad organizzazioni nazionali di categoria (affiliazione confederale) nonché su un indice negoziale, costituito dalla stipulazione di un contratto collettivo nazionale di categorie. A ciò si aggiunga che la previsione di una rappresentatività stabile nel territorio regionale, per una durata considerevole comprime maggiormente la rappresentanza di tutte le altre associazioni di categorie costituite da un tempo minore.

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.

Costituisce lampante conferma di tali considerazioni la previsione previgente dell'articolo 18 del Testo unico sul Commercio che, nel disciplinare la promozione delle associazioni di categoria, prevedeva che la Regione potesse concedere contributi alle associazioni di categoria relative alle piccole e medie imprese operanti nel settore commerciale, turistico e dei servizi che svolgono attività associativa in ambito nazionale ed hanno una sede operativa nella Regione Campania. La suddetta previsione veniva richiamata, dal previgente articolo 10, secondo comma del Testo unico sul Commercio, quale criterio da seguire la rappresentatività regionale o provinciale delle singole associazioni di categoria.

La citata previsione, 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 una significativa restrizione della pluralità delle rappresentanze, ponendosi pertanto in contrasto con gli **artt. 3 e 39 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.**

* * *

3) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lett. b) per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. e) nonché con gli articoli 3 e 39 della Costituzione

L'art. 1, comma 1, lett. b) della legge regionale, modificando l'art. 10 del Testo unico del Commercio, rubricato Centri di assistenza tecnica, eleva ulteriormente la soglia di accesso al sistema di rappresentanza previsto dalla legge regionale e produce effetti restrittivi sulla

partecipazione ai processi consultivi e decisionali, nonché sulla possibilità di costituire Centri di Assistenza Tecnica (CAT) riconosciuti dalla Regione.

In particolare, la predetta disposizione stabilisce:

“b) l’articolo 10 è così modificato:

1) il comma 2 è soppresso;

2) al comma 4, dopo le parole “relativo al settore alimentare” sono aggiunte le seguenti: “e alla somministrazione degli alimenti e bevande, in conformità alle vigenti disposizioni in materia di formazione professionale.”.

La previsione in esame ha, anzitutto, soppresso l’articolo 10, secondo comma del Testo unico con il quale, come si è evidenziato nel precedente motivo, veniva richiamato *per relationem* il previgente art. 18 del Testo unico sul Commercio, per individuare il criterio da seguire per riconoscere la rappresentatività regionale e provinciale delle associazioni di categoria.

Inoltre, la citata disposizione ha modificato l’art. 10, comma 4, del Testo unico, 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”*.

Le suesposte modifiche, per le medesime ragioni esposte nel precedente motivo cui si rinvia per evitare ripetizioni, determina un significativo innalzamento delle soglie di accesso, atteso che viene ridotta la platea dei soggetti ammessi al sistema. Tale effetto selettivo che discende dall’integrazione della previsione di cui alla nuova lettera m-bis) dell’articolo 6, comma 1, determina un impatto sproporzionato sul pluralismo delle rappresentanze e altera le condizioni di accesso al mercato dei servizi alle imprese e delle rappresentanze economiche.

Ne discende pertanto che la citata previsione è affetta da illegittimità costituzionale per le medesime ragioni già esposte nel precedente motivo.

In particolare, il legislatore regionale 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), della Costituzione, nonché un *vulnus* ai principi costituzionali di uguaglianza, pluralismo e libertà associativa sanciti dagli artt. 3 e 39 Cost. La previsione, in combinato disposto con le restrizioni introdotte con la lettera m bis) introdotta nell'art. 6 del Testo unico, introduce – come si è evidenziato nel precedente motivo con considerazioni cui si rinvia e che sono valide, *per relationem*, con riferimento alla previsione qui censurata, un sistema di rappresentanza fortemente selettivo, in contrasto con i parametri costituzionali citati, disallineandosi rispetto agli insegnamenti del giudice delle leggi che vieta criteri irragionevoli e sproporzionati nella determinazione della rappresentatività (Corte Cost., sent. n. 156/2025).

* * *

4) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lett. c), nn. 1 e 2; lett. g); lett. h), n. 3 e lett. i), n. 1 per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. e) nonché con gli articoli 3 e 39 della Costituzione

L'art. 1, comma 1, lett. c), nn. 1 e 2; lett. g); lett. h), n. 3; lett. i), n.1, intervenendo su diverse previsioni del Testo unico sul Commercio, sostituisce il previgente ampio riferimento alle “*organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale*” con il seguente “*associazioni di cui all'articolo 6, comma 1, lettera m bis)*”, mutuando nei rispettivi articoli modificati la nuova nozione di associazione di categoria maggiormente rappresentativa, fondata su

criteri all'evidenza più selettivi e stringenti per il riconoscimento della loro rappresentatività.

Con l'art. 1, comma 1, lett c), nn. 1 e 2, il legislatore regionale ha modificato l'art. 11 del Testo unico sul Commercio, dedicato all'individuazione dei Distretti del commercio, intesi come entità innovative che definiscono ambiti e iniziative nei quali i cittadini, le imprese e le formazioni sociali sono in grado di fare del commercio il fattore di integrazione con altri settori produttivi (ad es. settore artigianale, di servizio e turistico – ricettive nonché di valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio per accrescere l'attrattività complessiva, rigenerare il tessuto urbano e sostenere la competitività).

Nell'ambito di tale previsione il legislatore regionale, con la modifica apportata dalla legge regionale impugnata, introducendo una nozione di associazione di categoria più stringente, determina una limitazione - dal punto di vista soggettivo - dell'iniziativa delle associazioni di categoria nel proporre l'individuazione dei predetti Distretti del commercio. Analoga limitazione si riscontra in ordine alla consultazione delle associazioni, una volta individuati e definiti i criteri attuativi per individuare l'ambito territoriale del distretto del commercio.

Con l'art. 1, comma 1, lett. g) il legislatore regionale ha apportato una serie di modifiche alla previsione di cui all'art. 18 dedicato alla promozione delle associazioni di categoria. In particolare, e ai fini che qui più rilevano, la Regione ha introdotto:

- un registro generale delle associazioni di categoria cui possono iscriversi le sole associazioni in possesso degli stringenti requisiti di cui all'art. 6, comma 1, lett. m bis);
- la possibilità di concedere contributi per la promozione e la realizzazione delle finalità istituzionali solamente alle predette associazioni di cui all'art. 6, comma 1, lett. m-bis);

- la presentazione della domanda di ammissione al contributo è prevista esclusivamente per le predette associazioni.

Tale modifica, al pari di quanto evidenziato in precedenza, comporta una restrizione, dal punto di vista soggettivo, in merito ai soggetti che possono iscriversi al registro di tali associazioni, oltre che una limitazione per le associazioni di fruire di contributi per il raggiungimento delle relative finalità.

Infine, con l'art. 1, comma 1, lett. i), n. 1, il legislatore regionale è intervenuto sull'art. 20 del Testo unico riguardante gli interventi comunali per la valorizzazione del centro storico, stabilendo che i protocolli di arredo urbano saranno definiti d'intesa con le organizzazioni di cui alla più volte menzionata disposizione e, conseguentemente, delimitando l'ambito di intervento delle organizzazioni chiamate ad esprimere una propria opinione in merito all'arredo urbano.

Tali modifiche, per le ragioni esposte nei precedenti due motivi e che si intendono integralmente richiamate, introducono disposizioni affette da illegittimità costituzionale rilevato che la selezione restrittiva introdotta viene estesa a più istituti del Testo unico sul Commercio, come si è evidenziato, riduce ulteriormente la pluralità dei soggetti ammessi a partecipare alla formazione delle decisioni e alla gestione dei rapporti con l'amministrazione.

Le suesposte modifiche introducono pertanto 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.

* * *

5) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lett. q), nn. 1, 2, 3, 4 e 5 per contrasto con l'art. 117, primo comma, lett. e), della Costituzione

L'art. 1, comma 1, lett. q) ha modificato l'articolo 28 della legge regionale n. 7 del. 2020, riguardante le attività nelle grandi strutture di vendita.

La disposizione ha previsto che:

“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;

[...]”.

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).

Tali innovazioni, complessivamente considerate, irrigidiscono sensibilmente il procedimento, aggravando gli oneri a carico del privato e delle amministrazioni coinvolte, riducendo gli spazi di flessibilità procedimentale che prima erano riconosciuti all'operatore. Inoltre, si incide 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.

Tale disciplina si pone dunque 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 che, in riferimento all'esercizio delle attività commerciali, trova espressione nell'art. 31, comma 2, del d.l. 201 del 2011. Con questa disposizione si è stabilito 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, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso, l'ambiente urbano, e dei beni culturali”*.

Si richiama, al riguardo, la sentenza della Corte Costituzionale n. 165 del 2014 che ha riconosciuto l'illegittimità costituzionali di previsioni

della legge regionale che avevano introdotto – in ordine a grandi strutture di vendita – oneri aggravati e supplementari, con conseguente ostacolo effettivo alla libertà concorrenziale nella Regione.

Il giudice delle leggi, nella predetta sentenza, ha richiamato un principio costantemente enunciato dalla Corte, secondo *“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”*.

* * *

6) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lett. aa), n. 2 per contrasto con gli artt. 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 14 del D.lgs. 114/1998 e all'art. 15 del D.lgs. 206/2005 nonché con l'art. 117, secondo comma, lett. e) in relazione agli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della direttiva 98/6/CE del 16 febbraio 1998.

L'art. 2, comma 1, lett. aa), n. 2) ha introdotto, nell'art. 38 del Testo unico sul Commercio, dedicato alla disciplina della pubblicità dei prezzi, il comma 3 bis, stabilendo che:

“aa) l'articolo 38 è così modificato:

2) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

“3bis. Per esigenze di ordine pubblico, il prezzo dei prodotti può essere indicato su un apposito catalogo a disposizione della clientela”.

Tale disciplina, nel consentire che, per esigenze di ordine pubblico non tipizzate, il prezzo dei prodotti sia indicato su un catalogo separato, si pone in contrasto con gli artt. 117, primo comma e secondo comma, lett. e) della Costituzione per le ragioni di seguito esposte.

In primo luogo, la suddetta previsione si pone in contrasto con gli obblighi eurounitari e, segnatamente, con la direttiva 98/6 del 16

febbraio 1998 con la quale viene fissato l'obbligo, poi recepito a livello nazionale, secondo cui *“il prezzo di vendita e il prezzo per unità di misura devono essere non equivoci, agevolmente identificabili e facilmente leggibili”* (art. 4, par. 1, della direttiva) [v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2023, C-543/21, punto 25 e, più di recente, sentenza del 26 settembre 2024, C-330/23].

L'introduzione di tale obbligo va letto conformemente alla ratio individuata nei considerando della direttiva 98/6 sopra citata.

A tal riguardo, il considerando 6 della direttiva 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 nel modo più semplice ai consumatori possibilità ottimali di valutare e di raffrontare il prezzo dei prodotti e quindi permette loro di procedere a scelte consapevoli in base a raffronti semplici.

Il considerando 1 di detta direttiva sottolinea, inoltre, l'importanza della trasparenza del funzionamento del mercato e di un'informazione corretta per la tutela dei consumatori. Infine, il considerando 12 della direttiva 98/6 precisa che quest'ultima mira ad assicurare un'informazione omogenea e trasparente a profitto dell'insieme dei consumatori nel quadro del mercato interno.

La predetta direttiva, come si vedrà, è stata successivamente recepita dall'art. 15 del D.lgs. 206 del 2005 che rinvia, per le modalità di indicazione del prezzo per unità di misura, a quanto prescritto dall'articolo 14 del D.lgs. 114/1998, recante la riforma della disciplina relativa al settore del commercio.

La previsione regionale, nel consentire che per ragioni di ordine pubblico non meglio esplicitate, il prezzo dei prodotti possa essere indicato su un catalogo separato entra palesamente in contrasto con l'obbligo di trasparenza discendente dalla disciplina eurounitaria e, per

l'effetto, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione.

Ferme restando tali considerazioni, la disciplina censurata si pone in deroga alla disciplina statale e, segnatamente, al richiamato art. 14 del d.lgs. 114 del 1998, oltre che all'art. 15 del Codice del consumo.

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante la riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59, dopo aver enunciato, all'art. 1, tra le finalità perseguite, da un canto la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci e, dall'altro, la tutela del consumatore, con particolare riguardo all'informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all'assortimento e alla sicurezza dei prodotti, ha stabilito i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale sancendo, in particolare all'art. 14 la pubblicità dei prezzi.

Quest'ultimo dispone che **“1. 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. 2. Quando siano esposti insieme prodotti identici dello stesso valore è sufficiente l'uso di un unico cartello. Negli esercizi di vendita e nei reparti di tali esercizi organizzati con il sistema di vendita del libero servizio l'obbligo dell'indicazione del prezzo deve essere osservato in ogni caso per tutte le merci comunque esposte al pubblico. 3. I prodotti sui quali il prezzo di vendita al dettaglio si trovi già impresso in maniera chiara e con caratteri ben leggibili, in modo che risulti facilmente visibile al pubblico, sono esclusi dall'applicazione del comma 2. 4. Restano salve le disposizioni vigenti circa l'obbligo dell'indicazione del prezzo di vendita al dettaglio per unità di misura”**.

Orbene, ciò che risulta dalla inequivoca lettera della norma è che la chiara leggibilità, laddove è prescritta, nel primo comma, per 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, presuppone sempre e comunque la facile visibilità (cfr. Corte di Cassazione, sez. II, ord. n. 14826 del 2025; Cass, civ. sez. I, sent. 3115 del 2005).

La sostituzione dell'esposizione diretta con un sistema mediato, introdotto dal legislatore regionale, incide sulla *ratio* di immediatezza e accessibilità dell'informazione al consumatore, con conseguente alterazione dell'uniformità del mercato e, conseguentemente, si pone in contrasto, altresì, con l'articolo 117, secondo comma lett. e) della Costituzione.

* * *

7) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lett. cc) per contrasto con gli artt. 117, primo comma in relazione all'art. 6 bis della direttiva 98/6, come modificata dalla direttiva 2019/2161 e all'art. 17 bis del D.lgs. 206/2005 nonché 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione

L'art. 1, comma 1, lett. cc) della legge regionale impugnata ha aggiunto il comma 2 *bis* all'art.43 del Testo unico del Commercio, che così statuisce:

“cc) l'articolo 43 è così modificato: 1) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: “2bis. Sul 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 di imminente scadenza.”.

La previsione censurata prevede l'obbligo di indicare la percentuale di sconto e interviene sulle esclusioni dal regime armonizzato europeo,

ampliando quelle previste dall'art. 17-bis del Codice del consumo, secondo il quale: *“1. Ogni annuncio di riduzione di prezzo indica il prezzo precedente applicato dal professionista per un determinato periodo di tempo prima dell'applicazione di tale riduzione. 2. Per prezzo precedente si intende il prezzo più basso applicato dal professionista alla generalità dei consumatori nei trenta giorni precedenti all'applicazione della riduzione del prezzo.*

3. La disposizione di cui al comma 2 non si applica 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 [...].”

Tale disciplina recepisce l'art. 6 bis della direttiva 98/6, introdotto dalla direttiva 2019/2161 che riconosceva agli Stati membri la facoltà di stabilire norme diverse per i beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente.

In particolare, il legislatore regionale pur non avendo la facoltà di ampliare le categorie di beni esclusi, che la disciplina nazionale ha espressamente limitato ai soli prodotti agricoli e alimentari deperibili, opera una estensione generalizzata delle categorie di beni esclusi, con conseguente introduzione di 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. Oltre alla suddetta violazione, la disposizione si pone in contrasto altresì con l'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione, atteso che il legislatore regionale – espressamente derogando ad una previsione di carattere nazionale – introduce una disciplina che invade la competenza nazionale in materia di tutela della concorrenza.

* * *

8) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lett. zz) per contrasto con l'articolo 117, primo e secondo comma della

**Costituzione in relazione agli artt. 31 del d.l. n. 201 del 2011,
convertito con legge n. 214 del 2011 e 1 del d.l. n. 1 del 2012,
convertito con legge n. 27 del 2012**

L'art. 1, comma 1, lett zz) ha sostituito l'art. 68 del Testo unico, riscrivendo la disciplina sui mercati domenicali e festivi.

La citata disposizione ha previsto:

“zz) l'articolo 68 è sostituito dal 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.”.

La disposizione censurata, intervenendo sulla disciplina dei mercati domenicali e festivi, ha limitato 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 palese 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 (cfr. altresì Corte Costituzionale sentenza n. 134 del 2021).

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.

In ogni caso, la materia della tutela della concorrenza, dato il suo carattere "finalistico" e, dunque, "trasversale", come riconosciuto più volte dalla Corte, è *“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).

In questa configurazione della materia, che ricomprende *“le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche”*, la Corte ha riconosciuto *“al legislatore statale [la possibilità di] intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali [riconducibile, di per sé, alla] materia "commercio" attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)”*.

In tale contesto, la citata sentenza n. 299 del 2012 ha, altresì, evidenziato che *“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» e che la liberalizzazione così disposta nel settore dall'intervento normativo statale risulta coerente con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, e proporzionato allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale”.

Si tratta, dunque, di uno specifico intervento di promozione della concorrenza nel settore commerciale, riconducibile, secondo la costante giurisprudenza della Corte, all'ambito della cosiddetta concorrenza *"nel mercato"*, in quanto diretta 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.

Le disposizioni regionali, allontanandosi dal perseguimento delle predette finalità e limitando, dunque, la piena attuazione della concorrenza nel mercato, si pongono in evidente contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lett. e), Cost., essendo stata violata la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza nonché 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.

* * *

9) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lett. ttt), per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione

L'art. 1, comma 1, lett. ttt) ha introdotto nel Testo unico l'art. 158-bis, stabilendo:

“ttt) dopo l'articolo 158 è aggiunto il seguente:

“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, rivitalizzando una graduatoria i cui effetti erano ormai esauriti, introduce 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 di cui agli artt. 3 e 97, tenuto conto delle previsioni che, in materia di pubblico impiego, fissano la disciplina della validità delle graduatorie concorsuali.

§§

Per tutte le esposte ragioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri, come sopra rappresentato e difeso

CONCLUDE

affinché la Corte Costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 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. cc); art. 1, comma 1, lett. zz; art. 1, comma 1, lett. tt), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, pubblicata nel BUR n. 74 del 17 ottobre 2025 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*”, per le ragioni esposte nei motivi.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. attestazione della delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2025 di impugnativa della legge regionale, con allegata relazione;
2. legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, pubblicata nel BUR n. 74 del 17 ottobre 2025.

Roma, 15 dicembre 2025

MARIA
GABRIELLA
MANGIA

Firmato digitalmente
da MARIA GABRIELLA
MANGIA
Data: 2025.12.15
12:19:26 +01'00'

Maria Gabriella Mangia
Vice Avvocato Generale dello Stato

GIORGIO
SANTINI

Firmato digitalmente
da GIORGIO SANTINI
Data: 2025.12.15
16:28:14 +01'00'

Giorgio Santini
Avvocato dello Stato



Depositato il 15/12/2025

Il Cancelliere IGOR DI BERNARDINI