CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **185/2026** (ECLI:IT:COST:2026:185)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SCIARRONE ALIBRANDI**
Udienza Pubblica del **23/09/2026**; Decisione del **23/09/2026**
Deposito del **05/11/2026**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate: Art. 1, c. 1°, lett. a), numero 3), lett. b), numeri 1) e 2), lett. c), numeri 1) e 2), lett. g), numeri da 1) a 4), lett. h), numero 3), e lett. i), numero 1), della legge della Regione Campania 16/10/2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie».
Massime:
Atti decisi: **ric. 47/2025**

SENTENZA N. 185

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3), lettera *b*), numeri 1) e 2), lettera *c*), numeri 1) e 2), lettera *g*), numeri da 1) a 4), lettera *h*), numero 3), e lettera *i*), numero 1), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15 dicembre 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2025, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udita nell'udienza pubblica del 23 settembre 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocata Almerina Bove per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 15 dicembre 2025 e depositato in pari data, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, fra l'altro: l'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3); lettera *b*), numeri 1) e 2); lettera *c*), numeri 1) e 2); lettera *g*), numeri da 1) a 4); lettera *h*), numero 3), e lettera *i*), numero 1), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», in riferimento agli artt. 3, 39 e 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

2.– Il ricorrente premette che la legge regionale in esame introduce rilevanti modifiche al testo unico regionale sul commercio, adottato con la legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11). Essa, secondo il Governo, presenterebbe diversi profili di illegittimità costituzionale, riferiti, fra l'altro, alle specifiche disposizioni richiamate, che sono fatte oggetto di puntuali censure.

2.1.– È impugnato, anzitutto, l'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, là dove ha modificato l'art. 6, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 (da ora in poi: t.u. commercio), introducendo, con la lettera *mbis*), una definizione autonoma di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale.

In particolare, la citata disposizione ha stabilito che si qualificano come tali solo le associazioni di categoria, rappresentative di imprese attive nel settore del commercio, che siano in possesso dei seguenti requisiti: siano costituite a livello regionale, aderiscano a organizzazioni nazionali di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), siano firmatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) di settore applicato alla categoria e, infine, abbiano una rappresentanza stabile nel territorio regionale con sede operativa in Campania da almeno tre anni «da comprovare mediante idonea documentazione».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione avrebbe introdotto criteri selettivi eccessivamente stringenti per il riconoscimento della rappresentatività delle associazioni di categoria, in evidente contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., poiché in grado di incidere 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 produrrebbe 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 determinerebbe una compressione del pluralismo associativo e sindacale, con conseguenze discriminatorie rispetto a soggetti che, pur rappresentativi, resterebbero esclusi dal circuito istituzionale, in violazione anche degli artt. 3 e 39 Cost.

La disposizione regionale impugnata introdurrebbe, infatti, criteri di rappresentatività fondati su requisiti eccessivamente selettivi e sproporzionati, che, sotto l'apparenza della neutralità, sarebbero tali da produrre effetti discriminatori ed escludenti, e quindi irragionevoli, come affermato nella sentenza n. 156 del 2025 di questa Corte.

Tale disposizione, ancorando la maggiore rappresentatività dell'associazione di categoria a indicatori di rappresentatività presunta costituiti dall'adesione a organizzazioni nazionali di categoria, nonché dalla stipulazione di un contratto collettivo nazionale di categoria, escluderebbe una platea di soggetti dalla possibilità di influenzare la regolazione dei mercati locali e la rappresentanza di interessi economici. Inoltre, la previsione di una rappresentatività stabile nel territorio regionale per una durata considerevole comprimerebbe ulteriormente la rappresentanza di tutte le altre associazioni di categoria costituite da tempo minore.

In definitiva, il Governo ritiene che la citata previsione non si limiti a disciplinare aspetti organizzativi, ma regoli 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, in contrasto con gli artt. 3 e 39 Cost., oltre che con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

2.2.– Analoghe censure sono rivolte all'art. 1, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), della medesima legge reg. Campania n. 20 del 2025, che, modificando l'art. 10 t.u. commercio, rubricato «Centri di assistenza tecnica», avrebbe elevato ulteriormente la soglia di accesso al sistema di rappresentanza ivi previsto.

Le modifiche apportate al citato art. 10 produrrebbero effetti restrittivi sulla partecipazione delle associazioni di imprese ai processi consultivi e decisionali, nonché sulla possibilità di costituire i centri di assistenza tecnica (CAT) riconosciuti dalla Regione, determinando un impatto sproporzionato sul pluralismo delle rappresentanze e alterando le condizioni di accesso al mercato dei servizi alle imprese e delle rappresentanze economiche, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché dei principi costituzionali di eguaglianza, pluralismo e libertà associativa sanciti dagli artt. 3 e 39 Cost.

2.3.– Le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 1, alle lettere *c*), numeri 1) e 2), *g*), numeri da 1) a 4), *h*), numero 3), e *i*), numero 1), della medesima legge reg. Campania n. 20 del 2025 sono, altresì, impugnate nella parte in cui, intervenendo su diverse previsioni del testo unico sul commercio, sostituiscono il previgente ampio riferimento alle «organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale» con la formula «associazioni di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *mbis*)», mutuando, nei rispettivi articoli modificati, la nuova nozione di associazione di categoria maggiormente rappresentativa o comunque

adeguandosi ad essa.

Il criterio restrittivo introdotto dalla legge regionale in esame – recepito con riferimento a diversi istituti disciplinati dal testo unico sul commercio – determinerebbe l'effetto di ridurre ulteriormente la pluralità dei soggetti ammessi a partecipare alla formazione delle decisioni e alla gestione dei rapporti con l'amministrazione.

In particolare, il ricorrente ritiene che la modifica apportata (dall'art. 1, comma 1, lettera *c*, numeri 1 e 2, della legge reg. Campania n. 20 del 2025) all'art. 11 t.u. commercio, in tema di distretti del commercio, determini una limitazione ingiustificata del novero delle associazioni di categoria cui si riconosce l'iniziativa a proporre l'istituzione dei medesimi distretti e di cui si prevede la previa audizione, una volta definiti i criteri attuativi per individuarne l'ambito territoriale.

La nuova disciplina della «[p]romozione delle associazioni di categoria», dettata dall'art. 18 t.u. commercio, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *g*), numeri da 1) a 4), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, è impugnata nella parte in cui prevede che: a) solo le associazioni in possesso degli stringenti requisiti di cui all'art. 6, comma 1, lettera *mbis*), del citato testo unico, possono iscriversi all'istituendo registro regionale delle associazioni di categoria; b) solo alle medesime associazioni possono essere concessi contributi per la promozione e la realizzazione delle finalità istituzionali; c) quindi, solo tali associazioni possono presentare domanda di ammissione ai contributi.

Anche tali previsioni sono contestate in quanto implicherebbero una ingiustificata restrizione dei soggetti che possono iscriversi al registro delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative e fruire di contributi per il raggiungimento delle relative finalità.

Infine, quanto all'art. 1, comma 1, lettera *i*), numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha modificato l'art. 20, comma 1, t.u. commercio inerente agli interventi comunali per la valorizzazione del centro storico, il ricorrente ritiene che il recepimento della nuova definizione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello regionale, d'intesa con le quali sono definiti i protocolli di arredo urbano, abbia delimitato il novero di quelle chiamate a esprimere una propria opinione a tal proposito.

In conclusione, tutte le citate disposizioni avrebbero introdotto una regolazione del mercato delle rappresentanze tale da incidere sul principio di uguaglianza e sul pluralismo associativo, oltre che sull'assetto concorrenziale complessivo, con conseguente violazione degli artt. 3, 39 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

3.– Si è costituita nel giudizio la Regione Campania e ha chiesto che il ricorso venga dichiarato inammissibile e non fondato.

3.1.– L'introduzione di criteri di individuazione della maggiore rappresentatività delle associazioni di categoria, operata dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, là dove inserisce la lettera *mbis*) al comma 1 dell'art. 6 t.u. commercio, non intaccherebbe i principi trasversali a tutela della concorrenza, ma risponderebbe all'esigenza di individuare interlocutori dotati di effettiva capacità rappresentativa nei procedimenti consultivi e partecipativi. La disposizione impugnata, infatti, non inciderebbe direttamente sull'accesso a un mercato concorrenziale in senso proprio, ma si limiterebbe a disciplinare l'organizzazione del sistema di interlocuzione istituzionale regionale, collocandosi nell'ambito dell'autonomia organizzativa e dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione.

Anche la scelta del legislatore regionale di valorizzare una rappresentatività stabile nel

tempo risponderebbe alla esigenza di garantire che la rappresentanza istituzionale sia affidata a soggetti dotati di effettivo radicamento, di continuità organizzativa, oltre che di comprovata capacità rappresentativa. Tale scelta, peraltro, sarebbe in linea di continuità con soluzioni già adottate dal legislatore statale, ad esempio con riferimento ai procedimenti di rinnovo dei consigli camerali delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura disciplinati da un regolamento ministeriale adottato in attuazione della normativa statale (decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 agosto 2011, n. 156, recante «Regolamento relativo alla designazione e nomina dei componenti del consiglio ed all'elezione dei membri della giunta delle camere di commercio in attuazione dell'articolo 12 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23»).

3.2.– Analoghe considerazioni sono impiegate a sostegno della non fondatezza delle medesime censure di violazione degli artt. 3, 39 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., rivolte alle altre disposizioni della legge regionale in esame.

In tal caso, le censure formulate nel ricorso si fonderebbero sull'assunto che l'intersezione della richiamata definizione di organizzazioni maggiormente rappresentative, di cui alla lettera *mbis*) dell'art. 6, comma 1, t.u. commercio, con la disciplina dei centri di assistenza tecnica e dei distretti del commercio determini una indebita restrizione concorrenziale.

Tuttavia, anche in questi ambiti, la selezione dei soggetti legittimati a operare o a partecipare ai relativi strumenti non inciderebbe sull'accesso al mercato delle attività economiche, né introdurrebbe barriere all'esercizio dell'iniziativa imprenditoriale. Essa risponderebbe, piuttosto, all'esigenza di qualificare gli interlocutori istituzionali e di assicurare un assetto ordinato e funzionale dei meccanismi di supporto e di governance previsti dalla normativa regionale.

L'introduzione della lettera *mbis*) nell'art. 6, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 e il rinvio alla medesima operato dalle altre disposizioni regionali impugnate mirerebbero, in definitiva, a regolamentare aspetti attinenti all'esercizio delle funzioni amministrative concernenti l'attività del commercio, riconducibili alla competenza residuale spettante alle regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. e sarebbero, pertanto, coerenti con il quadro costituzionale oltre che funzionali al raggiungimento delle esposte finalità della legge.

Considerato in diritto

4.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 47 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge reg. Campania n. 20 del 2025, con cui è stato modificato il testo unico sul commercio, adottato con la legge reg. Campania n. 7 del 2020.

5.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono qui all'esame quelle relative all'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3); lettera *b*), numeri 1) e 2); lettera *c*), numeri 1) e 2); lettera *g*), numeri da 1) a 4); lettera *h*), numero 3), e lettera *i*), numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

In specie, il ricorrente denuncia la nuova definizione di «associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale», introdotta nell'art. 6, comma 1, lettera *mbis*), t.u. commercio per effetto dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3), della legge reg. Campania n. 20 del 2025. Ancorando la maggiore rappresentatività dell'associazione di

categoria a indici presuntivi costituiti dall'adesione a organizzazioni nazionali di categoria rappresentate nel CNEL, nonché dalla stipulazione di un contratto collettivo nazionale di settore applicato alla categoria, oltre che dalla presenza di una rappresentanza stabile sul territorio regionale per una durata considerevole (sede stabile operativa da almeno tre anni), tale definizione escluderebbe una platea di soggetti dalla possibilità di influenzare la regolazione dei mercati locali, come pure di rappresentare gli interessi economici delle imprese associate, così alterando le dinamiche concorrenziali e regolando direttamente il mercato delle rappresentanze e dei servizi alle imprese, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Inoltre, la disposizione impugnata, introducendo criteri di rappresentatività fondati su requisiti eccessivamente selettivi, determinerebbe una significativa restrizione della pluralità dei soggetti ammessi ai tavoli di confronto istituzionale e alle procedure consultive previste dalla normativa regionale, con effetti discriminatori rispetto a tutte quelle associazioni che, pur rappresentative, resterebbero escluse dal circuito istituzionale, in violazione del principio del pluralismo associativo e sindacale e quindi degli artt. 3 e 39 Cost.

Le medesime censure sono rivolte alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2); lettera *c*), numeri 1) e 2); lettera *g*), numeri da 1) a 4); lettera *h*), numero 3), e lettera *i*), numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025. Il recepimento della richiamata nozione restrittiva di «associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale», di cui alla lettera *mbis*) dell'art. 6, comma 1, t.u. commercio, nelle disposizioni del medesimo testo unico inerenti ai centri di assistenza tecnica (art. 10), ai distretti del commercio (art. 11), allo strumento comunale di intervento per l'apparato distributivo (il SIAD, di cui all'art. 19) e ai protocolli di arredo urbano (art. 20), nonché nelle disposizioni che hanno dettato la nuova disciplina della promozione delle medesime associazioni di categoria (art. 18), determinerebbe un'indebita restrizione della concorrenza sul mercato della rappresentanza e dei servizi alle imprese, comprimendo la parità di accesso ai meccanismi di riconoscimento istituzionale, con una significativa limitazione della pluralità delle rappresentanze, in contrasto anche con gli artt. 3 e 39 Cost.

6.– Preliminarmente, devono essere dichiarate inammissibili per genericità e difetto di adeguata motivazione le questioni promosse nei confronti di tutte le disposizioni regionali impugnate in riferimento agli artt. 3 e 39 Cost.

In particolare, il ricorrente sottolinea come l'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, là dove ha inserito la lettera *mbis*) nel comma 1 dell'art. 6 del testo unico sul commercio, introducendo la definizione di «associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale», abbia ancorato la maggiore rappresentatività dell'associazione di categoria a quattro requisiti assai stringenti, che sono: la costituzione dell'associazione a livello regionale; l'adesione a organizzazioni nazionali di categoria rappresentate nel CNEL; la sottoscrizione del CCNL di settore applicato alla categoria; la presenza di una sede operativa nel territorio regionale da almeno tre anni. Di tali requisiti il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'attitudine a determinare una «significativa restrizione della pluralità delle rappresentanze» – conseguenza della limitazione asseritamente ingiustificata del numero dei soggetti ammessi ai tavoli di confronto e alle procedure consultive previste dalla normativa regionale – e la connessa «compressione del pluralismo associativo e sindacale, con effetti discriminatori rispetto a soggetti che, pur rappresentativi, restano esclusi dal circuito istituzionale».

Tuttavia, nessun argomento è speso per spiegare alla luce di quale paradigma i richiamati criteri di maggiore rappresentatività "presunta" siano irragionevolmente selettivi o sproporzionati, in che modo essi determinino effetti lesivi del principio del pluralismo delle organizzazioni sindacali, se li producano congiuntamente o singolarmente considerati o se siano riconducibili a uno di essi, in considerazione della differente incidenza che può essere

riconosciuta, rispettivamente, al requisito dell'adesione a organizzazioni nazionali rappresentate nel CNEL, a quello negoziale della sottoscrizione del CCNL di settore applicato alla categoria o ancora a quello della rappresentanza stabile sul territorio regionale. Solo con riguardo a quest'ultimo criterio, il ricorrente espressamente lamenta che esso, nel richiedere l'operatività dell'associazione sul territorio regionale da almeno tre anni, comprime eccessivamente «la rappresentanza di tutte le altre associazioni di categoria costituite da un tempo minore», senza tuttavia motivare le ragioni di tale pretesa eccessività. Né fornisce indicazioni utili a individuare quali possano essere le associazioni di categoria che, pur prive dei richiamati requisiti, abbiano altre caratteristiche da cui possa evincersi la rappresentatività, al punto che la loro esclusione dalla possibilità di interloquire con le istituzioni territoriali comporti la conseguente lesione della libertà di associazione sindacale, contemplata dall'art. 39 Cost.

Un sostegno argomentativo al riguardo sarebbe stato necessario anche considerato che, nella specie, la disposizione regionale attiene all'accesso delle associazioni datoriali di categoria a una rappresentanza istituzionale, finalizzata, come s'è detto, a forme di partenariato e comunque di interlocuzione con le amministrazioni territoriali in vista dell'elaborazione delle politiche pubbliche di queste ultime. Proprio con riferimento all'accesso alla rappresentanza istituzionale da parte delle associazioni datoriali questa Corte, sia pure in tempi risalenti, ha riconosciuto che il riferimento alla nozione di «sindacato maggiormente rappresentativo» – peraltro già contenuta nelle norme del testo unico sul commercio della Regione Campania, pur se affidata, quanto alla sua precisa identificazione, alle deliberazioni della Giunta regionale – riflette un «principio organizzativo» conciliabile con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., a condizione che «sia assicurata dalla legge "a tutte le organizzazioni sindacali, allo stesso modo, la possibilità astratta di essere rappresentate […]"» (sentenza n. 975 del 1988): circostanza, questa, con la quale l'odierno ricorrente omette però di confrontarsi.

Le medesime censure sono, poi, formulate in termini ancor più sintetici e meramente ripetitivi di quelli impiegati in relazione al citato art. 6, comma 1, lettera *mbis*), t.u. commercio, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 nei confronti di tutte le altre disposizioni del medesimo testo unico nelle quali è inserita la nuova definizione di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale. Esse attengono alla possibilità loro riconosciuta di istituire i centri di assistenza tecnica per le imprese operanti nel settore (art. 1, comma 1, lettera *b*, numeri 1 e 2), alla loro iniziativa e al loro coinvolgimento nell'individuazione dei distretti del commercio (art. 1, comma 1, lettera *c*, numeri 1 e 2), all'iscrizione in un apposito registro regionale ai fini dell'eventuale richiesta di ammissione al riparto dei contributi regionali per la promozione e la realizzazione delle finalità istituzionali delle medesime associazioni (art. 1, comma 1, lettera *g*, numeri da 1 a 4), al coinvolgimento nella definizione dello strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (di cui all'art. 1, comma 1, lettera *h*, numero 3), nonché nell'adozione di specifici protocolli di arredo urbano (art. 1, comma 1, lettera *i*, numero 1).

Alla luce della costante giurisprudenza costituzionale – secondo cui l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini particolarmente rigorosi nei giudizi proposti in via principale, ove «"il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020)" (sentenza n. 169 del 2024)» (sentenza n. 93 del 2026; nello stesso senso anche sentenza n. 83 del 2026) –, si deve ritenere che tale onere non è stato adeguatamente assolto con il ricorso all'esame, con conseguente inammissibilità delle richiamate questioni.

7.– Tutte le disposizioni regionali citate vengono, inoltre, impugnate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

L'assunto del ricorrente è che la nuova definizione di «associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale» – introdotta nell'art. 6, comma 1, lettera *mbis*), del testo unico sul commercio e recepita, come detto, dalle altre disposizioni impugnate (riferite ai CAT, ai distretti del commercio, al SIAD e ai protocolli d'arredo urbano, così come all'accesso ai contributi regionali) – si fondi su requisiti eccessivamente restrittivi e sproporzionati, tali da escludere una significativa platea di soggetti dall'accesso ai processi attraverso cui si formano gli indirizzi che influenzano la regolazione dei mercati locali e la rappresentanza degli interessi economici. Risulterebbero così alterate le dinamiche concorrenziali e sarebbe regolato direttamente il mercato delle rappresentanze e dei servizi alle imprese, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che delinea l'ambito della tutela della concorrenza e «dei principi fondamentali in materia di libertà associativa e partecipazione alle attività economiche, riservati alla competenza esclusiva dello Stato».

7.1.– In via preliminare, si deve osservare che la motivazione fornita a sostegno della dedotta lesione della competenza legislativa statale esclusiva, sebbene formulata in termini molto sintetici, raggiunge «"la soglia minima di chiarezza e di completezza necessaria a consentire l'esame nel merito della questione promossa" (tra le più recenti, sentenze n. 65 e n. 32 del 2025; nello stesso senso, sentenze n. 133, n. 95 e n. 94 del 2024)» (sentenza n. 57 del 2026). È, infatti, evidente che il ricorrente contesta al legislatore regionale di aver introdotto una regolamentazione che, pur riconducibile all'esercizio della competenza residuale in materia di commercio, avrebbe alterato la dinamica concorrenziale inerente alle associazioni di imprese di categoria, così invadendo l'ambito della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, sebbene intesa, in un'accezione peculiare, come comprensiva della «determinazione dei principi fondamentali in materia di libertà associativa e partecipazione alle attività economiche».

7.2.– Le questioni non sono fondate.

Al fine di verificare il rispetto del riparto costituzionale delle competenze, occorre procedere all'individuazione della materia cui ricondurre ciascuna delle disposizioni impugnate, alla stregua della «*ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi» (sentenza n. 193 del 2022, nel solco della costante giurisprudenza costituzionale, da ultimo ribadita dalle sentenze n. 200, n. 84 e n. 62 del 2025).

In specie, tutte le disposizioni impugnate si inseriscono nel tessuto normativo del testo unico regionale sul commercio, originariamente adottato dalla Regione Campania con la legge regionale n. 7 del 2020. A proposito di tale testo unico questa Corte ha già avuto occasione di affermare che esso «è […] immediatamente riconducibile alla materia del "commercio", dunque, in particolare, all'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 187 del 2022), pur se interseca varie competenze legislative statali esclusive, come la tutela dell'ambiente e la tutela della concorrenza (punto 7 del *Considerato in diritto*). Si tratta, perciò, di verificare se le disposizioni specificamente impugnate – in particolare là dove definiscono le «associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale» e recepiscono tale definizione ai fini dell'operatività di plurimi altri istituti – si rivelino o meno invasive della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

Dalla relazione illustrativa della proposta di legge regionale, poi tradottasi nella legge reg. Campania n. 20 del 2025, si evince che lo scopo delle modifiche apportate al testo unico sul commercio con le disposizioni ora all'esame di questa Corte era quello di risolvere alcuni problemi applicativi emersi nel corso degli anni. In specie, la circostanza che, nell'originaria formulazione del testo unico sul commercio, le disposizioni regionali si riferissero alle

associazioni di categoria maggiormente rappresentative per il settore del commercio a livello regionale senza precisarne i criteri di individuazione (demandati all'eventuale intervento successivo della Giunta regionale) aveva creato difficoltà in relazione a numerosi casi di coinvolgimento istituzionale di tali associazioni nella definizione delle politiche programmatiche di settore sul territorio, con il conseguente rischio di ostacolare l'attuazione delle previsioni in discorso da parte degli enti territoriali.

Più in dettaglio, forme di coinvolgimento istituzionale di tali associazioni sono previste, innanzitutto, con riguardo ai distretti del commercio, «entità innovative che definiscono ambiti e iniziative nei quali i cittadini, le imprese e le formazioni sociali liberamente aggregati sono in grado di fare del commercio il fattore di integrazione con altri settori produttivi […] per accrescere l'attrattività complessiva, rigenerare il tessuto urbano e sostenere la competitività delle sue polarità commerciali» (art. 11, comma 1, t.u. commercio). L'istituzione di tali distretti è proposta, infatti, alla Regione, «anche su iniziativa» delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative per il settore del commercio a livello regionale e il cui ambito territoriale è individuato e definito sulla base dei criteri attuativi stabiliti dalla Giunta regionale «previa audizione» delle predette associazioni (art. 11, comma 2, del medesimo testo unico).

Analogamente, è previsto che il SIAD – cioè lo «strumento integrato della pianificazione urbanistica con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio a fini commerciali» (art. 19, comma 2, t.u. commercio) – venga approvato da parte del consiglio comunale (cui segue il visto di conformità della competente struttura amministrativa regionale) previo parere, obbligatorio anche se non vincolante, delle associazioni dei consumatori e delle citate associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello regionale (art. 19, comma 7). Nella stessa prospettiva (ancora nell'ambito del SIAD) si colloca la disciplina dettata dall'art. 20, là dove – in vista dell'obiettivo di «preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio nel centro storico e il suo ruolo di polo primario e di aggregazione della vita sociale, attraverso la crescita e la diversificazione delle attività commerciali» – è prevista l'adozione di «specifici protocolli di arredo urbano» da definirsi con le medesime associazioni di categoria a fini di tutela del «patrimonio edilizio di interesse storico e culturale» (art. 20, comma 1).

Quanto poi alla disciplina dei CAT, vale a dire dei centri di assistenza tecnica, di formazione e di aggiornamento in favore delle imprese operanti nel settore del commercio, la disposizione regionale impugnata – che peraltro ne consente la costituzione, autorizzata dalla Regione, anche in forma consortile, a livello provinciale, a opera delle «associazioni di categoria […] e d[i] altri soggetti interessati senza scopo di lucro che abbiano almeno due anni di operatività alla data di richiesta del riconoscimento regionale» (art. 10, comma 1) – assegna solo a quelli costituiti da associazioni di categoria che agiscono in ambito nazionale e con sede operativa sul territorio della Regione Campania con almeno due anni di attività il compito di attuare, per conto della stessa, i programmi dei corsi di formazione professionale per il commercio, non più solo in relazione al settore alimentare, ma anche alla somministrazione di alimenti e bevande (art. 10, comma 4).

In questo quadro si colloca, infine, anche il novellato art. 18 del testo unico sul commercio in tema di «[p]romozione delle associazioni di categoria», là dove istituisce il «Registro regionale delle associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale» cui possono iscriversi le associazioni in possesso dei requisiti di cui all'art. 6, comma 1, lettera *mbis*), t.u. commercio come modificato dalla disposizione regionale impugnata (comma 01) e prevede che alle stesse possano essere concessi da parte della Regione – previa verifica della disponibilità finanziaria – contributi in vista della «promozione e realizzazione delle loro finalità istituzionali» (comma 1).

Alla luce del contenuto delle singole disposizioni impugnate e della finalità perseguita con la loro modifica – consistente nella "agevolazione" dell'attività provvedimentale degli enti

territoriali nel settore del commercio, nei casi di coinvolgimento istituzionale delle citate associazioni datoriali di categoria –, risulta evidente la riconducibilità delle stesse alla materia di competenza legislativa regionale residuale del commercio, in armonia con l'intero tessuto normativo del testo unico. La *ratio* sottesa alle disposizioni in esame è, infatti, quella – comune ad altre discipline regionali di settore – di indirizzare gli organi amministrativi regionali e degli enti locali, nell'ambito dei procedimenti consultivi e partecipativi inerenti alla disciplina del commercio, verso interlocutori "affidabili" e facilmente identificabili, con cui condividere i compiti di interesse pubblico di volta in volta considerati, individuandoli nelle organizzazioni rappresentative delle categorie che siano sufficientemente radicate nel territorio e al contempo dotate di una struttura multilivello, cui sia peraltro riconosciuta dai loro iscritti e dalla controparte contrattuale la titolarità negoziale.

Simili previsioni, d'altro canto, non producono effetti tali da risultare invasivi della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, nonostante la natura trasversale di quest'ultima e la sua conseguente attitudine a toccare «la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse» (sentenza n. 90 del 2026).

Premesso che – secondo l'orientamento ormai costante di questa Corte – la materia della tutela della concorrenza comprende, accanto alle misure legislative di tutela in senso proprio, «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")», con l'obiettivo di ampliare la «libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi» (sentenza n. 60 del 2026), le disposizioni regionali impugnate risultano estranee a tale ambito.

Esse, infatti, non incidono sulla dinamica concorrenziale, in quanto non pongono alcun ostacolo all'accesso al mercato delle imprese operanti nel settore del commercio, né limitano o vincolano la libera esplicazione della capacità imprenditoriale e la competizione fra imprese. Ove anche si volesse ravvisare una qualche incidenza sull'attività di queste ultime, essa si configurerebbe come una mera conseguenza, del tutto indiretta, del mancato coinvolgimento delle associazioni di imprese operanti nel settore non dotate dei requisiti di cui all'art. 6, comma 1, lettera *mbis*), t.u. commercio, come modificato, nell'elaborazione degli atti programmatori regionali o comunali che siano tali da influire sull'assetto del mercato regionale di riferimento. In tal caso, tuttavia, a risultare costituzionalmente illegittimi perché lesivi della concorrenza sarebbero tali atti programmatori regionali (o eventualmente degli enti locali), ove introducessero barriere ingiustificate all'accesso al mercato delle imprese operanti nel settore del commercio.

Come questa Corte ha avuto occasione di ribadire anche di recente, la tutela della concorrenza «non è un *passepartout* in grado di giustificare l'attrazione indiscriminata di ogni intervento legislativo alla competenza esclusiva statale e l'esclusione aprioristica di qualsivoglia intervento regionale», purché quest'ultimo «non incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali (da ultimo, sentenza n. 89 del 2025)» (ancora sentenza n. 60 del 2026). Proprio in ragione della portata trasversale della promozione della concorrenza, ben può accadere che una misura appartenente a una regolamentazione stabilita dalle regioni in materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, si riverberi sulla tutela della concorrenza, purché tale riflesso sia solo marginale o indiretto e non si ponga in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza (sentenza n. 62 del 2025). Nel caso delle disposizioni regionali impugnate, peraltro, l'incidenza sulla concorrenza è non solo del tutto indiretta, ma anche eventuale e, come detto, nemmeno dimostrabile.

Pertanto, tutte le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3); lettera *b*), numeri 1) e 2); lettera *c*), numeri 1) e 2); lettera *g*), numeri da 1) a 4); lettera *h*), numero 3), e lettera *i*), numero 1), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», promosse, in riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3); lettera *b*), numeri 1) e 2); lettera *c*), numeri 1) e 2); lettera *g*), numeri da 1) a 4); lettera *h*), numero 3), e lettera *i*), numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.