CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **90/2026** (ECLI:IT:COST:2026:90)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **PITRUZZELLA**
Udienza Pubblica del **24/03/2026**; Decisione del **24/03/2026**
Deposito del **28/05/2026**; Pubblicazione in G. U. **03/06/2026**
Norme impugnate: Artt. 4, c. 2°, 5, c. 1° e 2°, 6, 9 e 14 della legge della Regione Toscana 21/08/2025, n. 52.
Massime: **47637 47638 47639 47640**
Atti decisi: **ric. 39/2025**

SENTENZA N. 90

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : 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 degli artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52 (Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 69/2011), promosso dal

Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 ottobre 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2025, notificato il 24 ottobre 2025 e depositato in pari data, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52 (Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 69/2011), in riferimento agli artt. 41, 117, secondo comma, lettera *e)*, e 120, primo comma, della Costituzione.

1.1.– Le disposizioni sono impugnate in quanto, pur nei tratti distintivi che le caratterizzano, tutte vincolano a lavorare nel sistema produttivo locale almeno il cinquanta per cento dei materiali ornamentali estratti nell'area apuo-versiliese.

1.2.– Tali previsioni, nell'incidere «in maniera sostanziale sull'organizzazione produttiva delle imprese e sulle dinamiche concorrenziali del settore» e nel compromettere «l'effettiva parità concorrenziale tra le imprese insediate nel territorio regionale e quelle localizzate al di fuori di esso», contrasterebbero, in primo luogo, con l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

Le disposizioni impugnate ostacolerebbero, inoltre, la libera circolazione delle merci e dei servizi, in violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

Infine, la disciplina in esame sarebbe lesiva dell'art. 41 Cost., poiché inciderebbe «direttamente sull'organizzazione produttiva delle imprese del settore» e produrrebbe «effetti restrittivi sulla concorrenza», «alterando l'equilibrio competitivo tra operatori regionali ed extra-regionali», senza che si possa riscontrare alcun «nesso diretto e necessario» con le finalità di riduzione dell'impatto ambientale richiamate nel preambolo della legge.

2.– Con atto depositato il 3 dicembre 2025, si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

2.1.– In linea preliminare, le questioni sarebbero inammissibili, in quanto attinenti alle scelte discrezionali, tutt'altro che arbitrarie, del legislatore regionale.

Sarebbero poi inammissibili i motivi di impugnazione che vertono sugli artt. 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025, in quanto sprovvisti di un adeguato supporto argomentativo.

2.2.– Nel merito, le questioni non sarebbero comunque fondate.

La disciplina impugnata avrebbe lo scopo di salvaguardare la compatibilità ambientale di un patrimonio unico al mondo, senza esorbitare, secondo la Regione resistente, dai limiti della competenza legislativa regionale residuale in materia di cave.

La normativa in esame, senza produrre effetti distorsivi sulla concorrenza, si limiterebbe a regolare «l'esercizio dell'attività estrattiva del marmo apuano in relazione alla sostenibilità degli impatti su risorsa e territorio» con esclusivo riguardo al materiale ornamentale. Il legislatore regionale non avrebbe, pertanto, elevato un'indiscriminata barriera all'ingresso e non avrebbe imposto oneri sproporzionati per un normale operatore economico.

3.– In prossimità dell'udienza pubblica, tanto il ricorrente quanto la resistente hanno depositato memoria illustrativa, ribadendo le conclusioni già rassegnate.

3.1.– Il ricorrente, in particolare, ha chiesto di rigettare le eccezioni preliminari sollevate dalla difesa regionale e, nel merito, ha evidenziato che le disposizioni impugnate introducono un «vincolo strutturale particolarmente incisivo», favorendo le imprese già stabilmente insediate sul territorio e influenzando la possibilità di libera commercializzazione.

Non si ravviserebbe alcun nesso di necessità e di proporzionalità con i dichiarati obiettivi di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile e, pertanto, l'ingerenza nell'esercizio della libera concorrenza e dell'attività di impresa sarebbe ingiustificata e sproporzionata.

3.2.– La Regione resistente, dal canto suo, ha replicato che la disciplina impugnata contempera la libertà di esercizio dell'impresa con altri valori primari, «quali la salvaguardia e il corretto utilizzo del territorio e delle risorse, la tutela dell'ambiente, la salubrità dei cittadini», senza alterare la concorrenza né limitare gli scambi.

Nel regolare in maniera omogenea le cave pubbliche e le cave private, le previsioni in esame perseguirebbero l'unico obiettivo di tutelare e valorizzare una risorsa unica al mondo e attuerebbero un bilanciamento ragionevole e proporzionato tra i contrapposti interessi.

4.– All'udienza pubblica, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

5.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 39 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025, denunciandone il contrasto con gli artt. 41, 117, secondo comma, lettera *e)*, e 120, primo comma, Cost.

6.– La disciplina regionale sottoposta al vaglio di questa Corte si prefigge, nel suo complesso, di «dettare norme che perseguano un complessivo incremento delle lavorazioni di qualità in filiera corta di tutto il materiale lapideo ornamentale estratto» (punto 10 del preambolo).

Le disposizioni impugnate hanno il loro antecedente nella regolamentazione dettata dall'art. 38 della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014), che già tendeva a favorire «la lavorazione del materiale da taglio nel sistema produttivo della filiera locale – con il conseguente incentivo a generare un impatto positivo sull'occupazione, sull'ambiente e sulle infrastrutture – esclusivamente in riferimento all'attività estrattiva esercitata sui beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale» (punto 8 del preambolo

alla legge reg. Toscana n. 52 del 2025).

Come rimarca il ricorrente, tali previsioni si inquadravano in un peculiare contesto e rispondevano a una *ratio* altrettanto peculiare. L'assunzione dell'impegno rappresentava «per le attività estrattive il cui termine era in scadenza tra i sette ed i venticinque anni dal 31 ottobre 2016, la "*conditio sine qua non*" per aumentare la durata del titolo abilitativo in essere, o per ottenere il rilascio di un nuovo provvedimento con scadenza prolungata, comunque non superiore a venticinque anni dal 31 ottobre 2016» (punto 9 del medesimo preambolo).

Con l'intervento riformatore del 2025, si prevede «che anche il rilascio delle nuove concessioni per l'esercizio dell'attività estrattiva sui beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale sia subordinato alla stipula di una convenzione che assicuri l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale» (punto 11 del richiamato preambolo).

Inoltre, allo scopo di rendere omogenea la disciplina applicabile, «si prevedono specifiche disposizioni sia per quanto concerne l'attività estrattiva esercitata nelle "cave miste" – ovvero quelle che vedono la compresenza di agro marmifero e bene estimato – sia per quella esercitata nei siti in cui non sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune» (punto 12 del preambolo).

7.– In quest'orizzonte si collocano le disposizioni regionali che il ricorrente sospetta di illegittimità costituzionale.

7.1.– In particolare, l'art. 4, comma 2, della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 sostituisce l'art. 35, comma 6, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015 e stabilisce che il rilascio della concessione per l'attività estrattiva dei beni che appartengono al patrimonio indisponibile comunale nell'àmbito del distretto apuo-versiliese sia subordinato non solo alla già prevista approvazione del progetto definitivo dell'attività estrattiva, corredato da tutti gli elaborati, ma anche a un ulteriore presupposto: la «stipula di una convenzione che assicuri l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale, da dimostrarsi mediante un sistema di tracciabilità del prodotto che ne dia garanzia effettiva e con l'eventuale impegno allo sviluppo di un progetto di interesse generale per il territorio che, attraverso nuovi investimenti, sia in grado di generare un impatto positivo sull'occupazione, sull'ambiente e sulle infrastrutture».

7.2.– L'art. 5, comma 1, della medesima legge reg. Toscana n. 52 del 2025 inserisce il comma 2-*bis* nell'art. 35-*bis* della legge reg. Toscana n. 35 del 2015, che reca «Disposizioni per la coltivazione di siti estrattivi in cui sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune e altri beni […]».

La disposizione impugnata disciplina, in particolare, i «siti estrattivi in cui l'estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune non è prevalente» e sancisce, in primo luogo, l'applicazione dell'art. 35-*bis* 1 della legge reg. Toscana n. 35 del 2015, introdotto dall'art. 6, comma 1, della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 (art. 35-*bis*, comma 2-*bis*, primo periodo, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

In virtù di tale rinvio, il progetto definitivo deve contemplare «un piano di utilizzo dei materiali che attesti l'impegno ad avvalersi del sistema produttivo locale per la lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio complessivamente estratto» e l'autorizzazione deve contenere prescrizioni idonee a salvaguardare il rispetto di tale impegno.

Il medesimo art. 5, comma 1, puntualizza, inoltre, che «la lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale è calcolata sul sito estrattivo unitario» (art. 35-*bis*, comma 2-*bis*, secondo periodo, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

L’art. 5, comma 2, della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 concerne, invece, i siti estrattivi in cui l’estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune risulta prevalente e aggiunge un nuovo periodo all’art. 35-*bis*, comma 3, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015, specificando che, anche in questa fattispecie, l’impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale dev’essere calcolato sul sito estrattivo unitario.

7.3.– Il successivo art. 6 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 colloca nella legge reg. Toscana n. 35 del 2015 il già citato art. 35-*bis* 1, riguardante i siti estrattivi in cui non sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune, e prevede quale contenuto imprescindibile del progetto definitivo un «piano di utilizzo dei materiali che attesti l’impegno ad avvalersi del sistema produttivo locale per la lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio complessivamente estratto» (art. 35-*bis* 1, comma 1, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

L’autorizzazione racchiude anche le prescrizioni volte ad assicurare l’osservanza di tale impegno (art. 35-*bis* 1, comma 2, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

7.4.– L’art. 9 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 integra la disciplina dell’art. 38 della legge reg. Toscana n. 35 del 2015, relativa alle autorizzazioni e alle concessioni esistenti, e inserisce il comma 6-*ter*, che riguarda i siti estrattivi in cui sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune e altri beni. Anche in tale fattispecie, l’impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale è calcolato sul sito estrattivo unitario (art. 38, comma 6-*ter*, primo periodo, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

Le previsioni in esame non si applicano alle convenzioni sottoscritte prima dell’entrata in vigore della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 (art. 38, comma 6-*ter*, secondo periodo, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

7.5.– Infine, il successivo art. 14 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025 inserisce l’art. 58-*quater* nella legge reg. Toscana n. 35 del 2015 e differisce al 1° gennaio 2035 l’entrata in vigore delle disposizioni riguardanti l’impegno a lavorare nel circuito locale il materiale proveniente dai siti estrattivi in cui l’estensione del bene appartenente al patrimonio indisponibile del comune non è prevalente (art. 35-*bis*, comma 2-*bis*, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015) e dai siti estrattivi in cui non sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune (art. 35-*bis* 1 della legge reg. Toscana n. 35 del 2015).

Al 1° gennaio 2035 è differita anche l’entrata in vigore delle previsioni (art. 21, comma 1, lettera *g-bis*, della legge reg. Toscana n. 35 del 2015), che impongono al comune di sospendere l’autorizzazione in caso d’inosservanza dell’impegno a lavorare *in loco* i materiali dei siti estrattivi del distretto apuo-versiliese in cui non sono presenti beni appartenenti al patrimonio indisponibile del comune.

8.– Il ricorrente prospetta, sotto molteplici profili, l’illegittimità costituzionale delle disposizioni ora illustrate, sul presupposto che esse impongano «l’obbligo di sottoporre a lavorazione nel sistema produttivo locale almeno il 50 per cento dei materiali estratti nell’area Apuo-Versiliese (marmo di Carrara)».

8.1.– In primo luogo, la disciplina regionale lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.), che include la «disciplina delle procedure di gara e dei criteri di aggiudicazione» e non tollera «interventi regionali difformi, anche se motivati da finalità di carattere ambientale o sociale».

Ad avviso del ricorrente, la normativa impugnata inciderebbe «in maniera sostanziale sull'organizzazione produttiva delle imprese e sulle dinamiche concorrenziali del settore» e confliggerebbe con «i principi di apertura del mercato e di parità di trattamento».

8.2.– Le disposizioni impugnate si porrebbero altresì in contrasto con l'art. 120, primo comma, Cost., in quanto determinerebbero «un ostacolo alla libera circolazione delle merci e dei servizi».

8.3.– Infine, le previsioni censurate sarebbero lesive dell'art. 41 Cost. Nell'impedire agli operatori economici la libera scelta dei luoghi di trasformazione dei materiali e nell'introdurre «un vincolo territorialmente rigido e generalizzato», tali disposizioni inciderebbero, infatti, «direttamente sull'organizzazione produttiva delle imprese del settore» e non sarebbero né «strettamente necessarie» né «proporzionate rispetto all'obiettivo di tutela ambientale perseguito», obiettivo solo genericamente enunciato.

9.– *In limine*, la parte resistente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto un duplice profilo.

L'impugnazione investirebbe le scelte discrezionali del legislatore regionale, adottate nell'esercizio della competenza riconosciuta dall'art. 117, quarto comma, Cost. in materia di cave, e non sarebbe comunque avvalorata da argomenti adeguati con riferimento agli artt. 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025.

Nessuna di tali eccezioni può essere accolta.

9.1.– Le doglianze si appuntano sulla violazione delle regole che presiedono al riparto delle competenze tra Stato e regioni e non hanno alcuna attinenza con l'apprezzamento discrezionale che spetta al legislatore regionale nell'àmbito delle sue attribuzioni.

Quanto alla ragionevolezza del bilanciamento attuato, è profilo che involge il merito delle questioni e che, unitamente al merito, dev'essere esaminato.

9.2.– Le censure sono poi corroborate da un'argomentazione adeguata, che analizza ciascuna disposizione e illustra le ragioni del contrasto con i precetti costituzionali evocati, in modo tutt'altro che apodittico e lacunoso.

Le previsioni impugnate, pur nei tratti distintivi che le caratterizzano, sono accomunate dal vincolo di lavorazione *in loco* del cinquanta per cento del materiale estratto e intervengono a modulare questo vincolo anche *ratione temporis*. Nel particolare assetto definito dall'inscindibile connessione di tutte le disposizioni in esame, l'una complementare e consequenziale all'altra, risiede il *vulnus* denunciato e non può che essere unitaria la disamina devoluta a questa Corte.

10.– Le questioni possono essere dunque scrutinate nel merito e si rivelano fondate, in riferimento a tutti i parametri evocati.

11.– Le disposizioni regionali vìolano, anzitutto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.).

11.1.– Al predetto titolo di competenza, che non presenta «i caratteri di una materia di estensione certa» e si configura come funzione destinata a esercitarsi sui più diversi oggetti (sentenza n. 401 del 2007, punto 6.7. del *Considerato in diritto*), questa Corte riconduce, in primo luogo, le misure *antitrust*, che hanno di mira gli atti e i comportamenti delle imprese idonei a incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano modalità di controllo e di sanzione (sentenza n. 45 del 2010, punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

La nozione di «tutela della concorrenza» riflette la nozione di concorrenza operante in àmbito europeo (sentenza n. 136 del 2025, punto 4.4.1. del *Considerato in diritto*) e, nella sua accezione dinamica, «giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 14 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*).

La «tutela della concorrenza», pertanto, si declina pure come «promozione della competizione tra le imprese» (sentenza n. 36 del 2024, punto 8 del *Considerato in diritto*) e, in questa prospettiva, abbraccia anche le misure finalizzate ad assicurare la "concorrenza nel mercato", eliminando «limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (sentenza n. 44 del 2023, punto 3.2.1. del *Considerato in diritto*).

Alla promozione della concorrenza cooperano anche gli interventi volti a garantire la "concorrenza per il mercato" (sentenza n. 36 del 2024, punto 8 del *Considerato in diritto*), strutturando le procedure concorsuali in modo da assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici e l'estensione «dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi» (sentenza n. 83 del 2018, punto 1.3. del *Considerato in diritto*). Alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in esame devono essere ascritte, pertanto, «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione» (sentenza n. 186 del 2010, punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

La Costituzione ha demandato allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza in modo uniforme sul territorio nazionale e tale uniformità «rappresenta un valore in sé» (sentenza n. 283 del 2009, punto 3 del *Considerato in diritto*) e per definizione esclude discipline regionali difformi, che diano àdito a dislivelli di regolazione o a barriere territoriali (sentenze n. 60 del 2026, punto 8.2.3. del *Considerato in diritto*, e n. 23 del 2022, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

Proprio perché tocca «la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse» e ha natura "trasversale", la tutela della concorrenza non può non influire «anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni» (sentenza n. 430 del 2007, punto 3.2.1. del *Considerato in diritto*) e funge da limite anche alla disciplina che le regioni possono dettare riguardo alle cave e alle torbiere, attribuite alla competenza legislativa residuale in base al novellato art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 176 del 2018, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

11.2.– Tale limite, nel caso di specie, è stato travalicato.

Nel suo nucleo saliente, la normativa regionale, per il contenuto e le implicazioni che presenta e per la *ratio* che la ispira, dev'essere ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, riservata alla legislazione dello Stato, e non si correla alla richiamata competenza legislativa residuale in materia di cave, che la parte resistente a più riprese menziona.

Le limitazioni imposte dal legislatore regionale non sono circoscritte ad aspetti marginali e di dettaglio e non milita in senso contrario la circostanza che si discuta del solo materiale ornamentale, in quanto tale materiale ha una rilevanza e un pregio tutt'altro che trascurabili.

Le limitazioni riguardano una percentuale nient'affatto esigua, pari al cinquanta per cento, del materiale ornamentale estratto, hanno una portata tendenzialmente generale, che prescinde dal regime giuridico dei siti estrattivi, e si affiancano a rigorosi meccanismi sanzionatori per l'eventuale inosservanza.

L’obbligo di lavorare in àmbito locale il cinquanta per cento del materiale ornamentale estratto orienta la scelta verso una definita categoria di imprese, qualificate dal mero dato del territorio di operatività.

Un regime vincolistico di tal fatta interferisce con lo stesso assetto concorrenziale del mercato e ne altera le dinamiche, privilegiando le imprese localizzate sul territorio e discriminando quelle che hanno sede altrove.

Le ripercussioni della disciplina restrittiva, proprio per la natura strutturale che il ricorrente ha posto in risalto, trascendono la dimensione esclusivamente locale e si proiettano nel più ampio contesto dell’equilibrio generale del mercato di riferimento, equilibrio che afferisce per sua natura alla «tutela della concorrenza».

Né giova obiettare che l’impegno assunto dalle imprese si colloca in un momento successivo all’espletamento delle gare e dunque non si raccorda a quelle procedure di affidamento che rappresentano un’estrinsecazione paradigmatica della «tutela della concorrenza».

L’obbligo che grava sulle imprese è parte essenziale delle autorizzazioni e delle concessioni rilasciate, poiché è un requisito per il rilascio e la permanenza dei titoli e, dunque, immancabilmente si riverbera sulle stesse condizioni di partecipazione alla gara e sull’effettivo rispetto dei princìpi di parità e di non discriminazione.

11.3.– A diverse conclusioni non induce neppure l’argomento, prospettato dalla parte resistente, della ragionevolezza della disciplina regionale impugnata.

11.3.1.– In linea preliminare, si deve ribadire che è affidata allo Stato, in via esclusiva, la facoltà «di adottare, in esito al bilanciamento tra l’interesse alla concorrenza e altri interessi pubblici e nell’ambito di una disciplina uniforme per l’intero territorio nazionale, eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato, che, ove disposte da differenti normative regionali, sarebbero suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenza n. 283 del 2009)» (sentenza n. 4 del 2022, punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

11.3.2.– In secondo luogo, le restrizioni alla concorrenza non rinvengono un’immediata e plausibile giustificazione in un obiettivo legittimo e in motivi imperativi di interesse generale.

L’unicità paesaggistica e culturale del distretto delle Alpi Apuane e della Versilia, enfatizzata dalla difesa regionale, non giustifica di per sé l’obbligo generale e penetrante di lavorare nel mercato locale una parte apprezzabile del materiale ornamentale.

Tale obbligo non è razionalmente connesso alle esigenze di tutela ambientale che la parte resistente non manca di addurre a supporto delle limitazioni censurate anche sulla scorta delle previsioni del piano paesaggistico regionale.

La lavorazione nel sistema produttivo locale non vale a neutralizzare il pregiudizio che l’estrazione del marmo ha già arrecato all’armonia del paesaggio e alle linee irripetibili che lo compongono.

L’obbligo denunciato si tramuta, nella sua essenza, in una misura di sostegno all’industria locale e, nella sua portata onnicomprensiva, non si accompagna ad alcuna valutazione dell’effettiva sostenibilità ambientale dei processi di trasformazione che in questo circuito territoriale più delimitato si svolgono.

La tutela dell’ambiente postula, invece, misure calibrate sulla specificità dei singoli contesti e ragionevolmente idonee a contenere le esternalità negative che implica l’estrazione

di una risorsa limitata come il marmo.

Le disposizioni impugnate, per contro, non polarizzano l'attenzione su tali esternalità e non si curano di attenuarne l'impatto.

I vincoli imposti dalla legge regionale non si dimostrano, dunque, strettamente necessari per la salvaguardia del paesaggio unico e non riproducibile delle Alpi Apuane e della Versilia e della compatibilità ambientale dell'attività estrattiva, nei termini che anche il piano paesaggistico regionale delinea.

Né le previsioni in esame si possono annoverare tra quelle misure compensative cui la parte resistente ha alluso anche in udienza pubblica.

Tali misure, per loro natura, devono indirizzarsi all'intera collettività e, nella specie, alla comunità che subisce le conseguenze pregiudizievoli dell'attività estrattiva e devono essere strutturate in modo da controbilanciare il sacrificio imposto e rafforzare la tutela del medesimo interesse generale che il depauperamento della risorsa naturale ha compromesso.

Anche per le misure indicate è ineludibile il rispetto dei criteri di adeguatezza e di proporzionalità e dei princìpi di parità e di non discriminazione, che, nel disegno costituzionale e nel diritto dell'Unione europea, permeano i rapporti economici.

A tali princìpi, per contro, non si attiene, per la sua spiccata impronta protezionistica, la normativa impugnata.

11.4.– La disciplina regionale non solo non è coerente con una logica di congrua e autentica compensazione, ma non è neppure conforme al canone di proporzionalità.

11.4.1.– Lungi dall'enucleare un mero criterio preferenziale o un parametro selettivo ancorato alla particolarità delle singole situazioni, le disposizioni impugnate si atteggiano come prescrizioni cogenti, applicabili in maniera rigida e indiscriminata e corredate da un apparato di sanzioni.

Il vincolo, che concerne una parte considerevole del materiale estratto, opera a regime con valenza generale e non è modulato nei termini più duttili di un criterio premiale, di un incentivo ovvero di una prescrizione concretamente finalizzata a salvaguardare la sostenibilità ambientale.

Le restrizioni imposte alla dialettica concorrenziale, svincolate dall'originaria contingenza che ha indotto il legislatore regionale a introdurle in termini puntuali, assurgono così a una portata protezionistica, secondo connotazioni generali e durature.

11.4.2.– La normativa impugnata, pertanto, nel limitare il pieno dispiegarsi della concorrenza in un mercato di ragguardevole rilevanza, non ha prescelto il mezzo idoneo a determinare il minor sacrificio degli interessi contrapposti, senza intaccarne il nucleo intangibile.

Tali disarmonie non sono meno stridenti sol perché il legislatore regionale ha differito al 1° gennaio 2035 l'entrata in vigore di molte previsioni e ha inteso tutelare l'affidamento di chi aveva già stipulato convenzioni, nel vigore della disciplina previgente.

11.5.– Né l'esigenza di dettare una disciplina uniforme, nei termini indicati dal preambolo della legge impugnata e dalle difese della parte resistente, può attribuire alla regione alcun titolo a legiferare in un àmbito che esula dalle sue competenze.

11.6.– In definitiva, le misure apprestate dal legislatore regionale sono foriere di

un’incidenza immediata sull’assetto concorrenziale del mercato.

12.– Le medesime considerazioni inducono a ravvisare anche la dedotta violazione dell’art. 120, primo comma, Cost.

12.1.– Al legislatore regionale è vietato frapporre barriere protezionistiche di carattere territoriale e discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale (sentenza n. 391 del 2008, punto 1 del *Considerato in diritto*) che si dimostri «privo di una ragionevole giustificazione» (sentenza n. 64 del 2007, punto 4 del *Considerato in diritto*).

Tali regimi diversificati infrangono il principio consacrato dall’art. 120, primo comma, Cost., che alle regioni vieta di «adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e di «limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (sentenza n. 440 del 2006, punto 3 del *Considerato in diritto*).

Una disciplina differenziata alla stregua di criteri di localizzazione territoriale deve «in ogni caso assicurare la parità di tutti i cittadini in materia di lavoro e di iniziativa economica e può giustificarsi solo nei limiti in cui sia razionalmente fondata sull’esigenza di tutelare interessi la cui cura è affidata alla Regione» (sentenza n. 168 del 1987, punto 6 del *Considerato in diritto*).

La disciplina non può dunque tradursi «nella apposizione di barriere discriminatorie a danno dei soggetti non localizzati nel territorio regionale» (sentenza n. 207 del 2001, punto 5 del *Considerato in diritto*).

12.2.– Nell’introdurre il vincolo censurato, le disposizioni impugnate erigono una barriera protezionistica a danno delle imprese che operano in un diverso àmbito territoriale e a tali imprese precludono l’ingresso, in condizioni di parità concorrenziale, nel particolare mercato della lavorazione dei materiali estratti.

Il criterio selettivo tipizzato dalle previsioni impugnate e incentrato sul mero «collegamento con il territorio regionale» (sentenza n. 31 del 2021, punto 4.3. del *Considerato in diritto*) si rivela tanto più lesivo della libertà di circolazione in quanto riguarda un mercato che già si connota per la limitatezza delle risorse disponibili e per l’elevata specializzazione richiesta.

13.– Infine, per analogo ordine di ragioni, le questioni sono fondate anche in riferimento all’art. 41 Cost.

13.1.– Infatti, per giurisprudenza costante di questa Corte, «ben può il legislatore apporre restrizioni di carattere generale alla libertà di iniziativa economica privata, a condizione che tali limiti corrispondano all’utilità sociale e alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e non si traducano in misure arbitrarie ed incongrue» (sentenza n. 143 del 2025, punto 5 del *Considerato in diritto*).

13.2.– Tali condizioni, nel caso in esame, non sono soddisfatte.

Nell’odierno giudizio, la restrizione della concorrenza e della libera circolazione non si ripercuote soltanto sull’ordine del mercato e sul suo assetto complessivo, ma anche sulla libertà di iniziativa economica dei singoli, di cui la tutela della concorrenza rappresenta «ulteriore presidio» (sentenza n. 67 del 2011, punto 5.2. del *Considerato in diritto*).

Il vincolo prefigurato dalla legge regionale non persegue obiettivi di salvaguardia dell’ambiente né si riconnette ad altre esigenze meritevoli di speciale tutela.

Inoltre, la compressione della libertà di iniziativa economica privata non solo è carente di giustificazioni ragionevoli e trasparenti, legate a preminenti interessi generali, ma è attuata con misure sproporzionate, che contravvengono al canone del “minimo mezzo”.

I limiti prescritti dal legislatore regionale attengono a un aspetto qualificante della libertà tutelata dall’art. 41 Cost., che si estrinseca nella facoltà di adottare le scelte organizzative più appropriate. Nella specie, componente indefettibile di tali scelte è l’autonomia nell’individuare le controparti negoziali nella fase basilare della lavorazione del materiale estratto.

Le previsioni regionali impugnate sacrificano tale autonomia e configurano un’ingerenza irragionevole nella libertà di prescegliere il modello organizzativo più adeguato.

Esse impongono un raccordo costante e organico con la filiera locale, anche quando tale soluzione si riveli in concreto gravosa e inidonea a salvaguardare le stesse finalità generali enunciate dalla legge regionale.

Una disciplina così congegnata, pertanto, interferisce in modo irragionevole e sproporzionato con la libertà tutelata dall’art. 41 Cost.

14.– In virtù delle considerazioni esposte, si deve dichiarare l’illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge reg. Toscana n. 52 del 2025.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52 (Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 69/2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

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.