

Sentenza: 24 marzo 2026, n. 90

Materia: tutela della concorrenza, cave

Parametri invocati: artt. 41, 117, secondo comma, lettera e) e 120, primo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: 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)

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della legge in oggetto

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 4, comma 2, della l.r. 52/2025 sostituisce l'art. 35, comma 6, della l.r. Toscana 35/2015 e stabilisce che il rilascio della concessione per l'attività estrattiva dei beni che appartengono al patrimonio indisponibile comunale nell'ambito 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».

L'art. 5, comma 1, della medesima legge regionale inserisce il comma 2-bis nell'art. 35-bis della l.r. 35/2015, 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 l.r. 35/2015, introdotto dall'art. 6, comma 1, della l.r. 52/2025 (art. 35-bis, comma 2-bis, primo periodo, della l.r. 35/2015). 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 l.r. 35/2015).

L'art. 5, comma 2, della l.r. 52/2025 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 l.r. 35/2015, 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. Il successivo art. 6 colloca nella l.r. 35/2015 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 l.r. 35/2015). L'autorizzazione racchiude anche le prescrizioni volte ad assicurare l'osservanza di tale impegno (art. 35-bis 1, comma 2, della l.r. 35/2015). L'art. 9 della l.r. 52/2025 integra la disciplina dell'art. 38 della l.r. 35/2015, 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 l.r. 35/2015). Le previsioni in esame non si applicano alle convenzioni sottoscritte prima dell'entrata in vigore della l.r. 52/2025 (art. 38, comma 6-ter, secondo periodo, della l.r. 35/2015). Infine, il successivo art. 14 della l.r. 52/2025 inserisce l'art. 58-quater nella l.r. 35/2015 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 l.r. 35/2015). Al 1° gennaio 2035 è differita anche l'entrata in vigore delle previsioni (art. 21, comma 1, lettera g-bis, della l.r. 35/2015) 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.

Il ricorrente ritiene, in primo luogo, che la disciplina regionale leda la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.). Quest'ultima 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». A suo avviso, 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». Inoltre, a suo giudizio, le disposizioni impugnate si porrebbero in contrasto anche con l'art. 120, primo comma, Cost., in quanto determinerebbero «un ostacolo alla libera circolazione delle merci e dei servizi». Infine, sarebbero lesive dell'art. 41 Cost. in quanto nell'impedire agli operatori economici la libera scelta dei luoghi di trasformazione dei materiali e nell'introdurre «un vincolo territorialmente rigido e generalizzato», inciderebbero 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.

La Corte ritiene fondate le questioni di legittimità sollevate in riferimento a tutti i parametri evocati.

A suo giudizio, infatti, le disposizioni regionali violano, anzitutto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.). A tale titolo di competenza, la 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 Corte ribadisce che la nozione di «tutela della concorrenza» riflette la nozione di concorrenza operante in ambito 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 Corte pone in evidenza che 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). A giudizio della Corte, la normativa regionale impugnata 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. L'obbligo di lavorare in ambito 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, discriminando quelle che hanno sede altrove. La Corte fa inoltre presente che le restrizioni alla concorrenza non rinvergono 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 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 adduce a supporto delle limitazioni censurate anche sulla scorta delle previsioni del piano paesaggistico regionale. 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. Inoltre, secondo la Corte, le previsioni in esame non si possono annoverare tra quelle misure compensative cui la parte resistente ha fatto riferimento anche in udienza pubblica. Le disposizioni impugnate si atteggiavano come prescrizioni cogenti, applicabili in maniera rigida e indiscriminata e corredate da un apparato di sanzioni. 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. Pertanto, le misure apprestate dal legislatore regionale sono foriere di un'incidenza immediata sull'assetto concorrenziale del mercato.

La Corte ritiene fondata anche la dedotta violazione dell'art. 120, primo comma, Cost., in quanto la disciplina regionale non può 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) riguardando fra l'altro un mercato che già si connota per la limitatezza delle risorse disponibili e per l'elevata specializzazione richiesta.

Infine, la Corte ritiene fondata anche la dedotta violazione dell'art. 41 Cost. in quanto, per sua giurisprudenza costante, «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). Tali condizioni, però, non

risultano sussistere nel caso in esame. 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". Le previsioni regionali impugnate sacrificano l'autonomia organizzativa 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.

In considerazione di quanto sopra, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14 della l.r. Toscana 52/2025.