



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

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

DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

---

TOSCANA

Legge n° 52 del 21/08/2025

BUR n°54 del 28/08/2025

ID: TO25052

(Scadenza 27/10/2025)

Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 69/2011

La legge della Regione Toscana 21 agosto 2025, n. 52, recante "Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 69/2011", presenta molteplici profili di illegittimità costituzionale, relativamente a numerose disposizioni che, prevedendo l'obbligo di sottoporre a lavorazione nel sistema produttivo locale di almeno il 50 per cento dei materiali estratti nell'area Apuo-Versiliese (marmo di Carrara) eccedono dalle competenze regionali, per contrasto con l'articolo 117, comma 2, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, violando altresì l'articolo 41 della Costituzione, che tutela la libertà di iniziativa economica e ne ammette limiti solo se funzionali a esigenze di utilità sociale e, comunque, secondo canoni di ragionevolezza e proporzionalità, e l'articolo 120, primo comma, della Costituzione, che vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni e che istituiscano dazi di importazione o esportazione o transito.

In via preliminare, si ritiene opportuno definire il quadro normativo di riferimento entro cui si inserisce l'intervento legislativo in argomento. Nell'ambito dell'ordinamento nazionale, le materie concernenti la pianificazione, la localizzazione e l'autorizzazione delle attività estrattive rientrano nella sfera della funzione di

governo del territorio, attribuita alle Regioni ai sensi del Titolo V della Costituzione, sempre nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato e nel rigoroso rispetto delle libertà garantite dal mercato interno, sia a livello nazionale che comunitario.

In tale contesto, la regolamentazione dell'attività estrattiva assume rilievo pubblico primario, in quanto concorre a perseguire obiettivi essenziali quali:

- la tutela dell'ambiente e del paesaggio;
- la sicurezza delle operazioni di escavazione;
- la continuità delle filiere produttive e manifatturiere connesse alla lavorazione dei materiali lapidei.

Da tali premesse deriva l'esigenza che la disciplina regionale sia improntata a criteri di chiarezza, proporzionalità e coerenza con il sistema concorrenziale, con particolare riguardo alla fase autorizzativa e alle condizioni di esercizio dell'attività estrattiva.

L'ordinamento normativo di riferimento è costituito dalla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35, recante "Disposizioni in materia di cave", già oggetto di molteplici interventi modificativi. Con la legge regionale in esame, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto sulla l.r. 35/2015 e, per profili connessi, sulla l.r. 69/2011, introducendo, tra le altre disposizioni, una clausola di obbligatorietà della lavorazione in loco del materiale estratto, da applicarsi tramite inserimento nei titoli abilitativi.

In particolare, l'articolo 4, comma 2, che sostituisce l'articolo 35, comma 6, della l.r. 35/2015, prevede l'obbligo di sottoporre ad almeno il 50% di lavorazione, nel territorio dell'area Apuo-Versiliese, il materiale da taglio estratto nelle cave ricadenti in tale ambito. Tale disposizione, collocata nel Capo I della legge regionale, si applica direttamente, con riferimento alle concessioni relative a beni comunali, mediante l'inserimento della clausola di lavorazione nei titoli estrattivi. Si evidenzia, inoltre, che l'articolo 4, comma 2, della legge regionale introduce, in via meramente eventuale, la possibilità di sviluppare un progetto di interesse generale per il territorio, volto a generare un impatto positivo su occupazione, ambiente e infrastrutture. La natura facoltativa e non vincolante di tale previsione, tuttavia, non appare idonea a garantire il perseguimento concreto di

obiettivi di rilevanza pubblica, e finisce per accentuare il profilo di illegittimità costituzionale, incidendo ulteriormente sull'assetto concorrenziale e sulla libertà di iniziativa economica in assenza di un chiaro fondamento in esigenze pubbliche oggettive e verificabili.

L'articolo 6 estende l'obbligo della lavorazione in filiera corta di almeno il 50% del materiale estratto nella cave, o parti di cava anche ai siti estrattivi che non rientrano nel patrimonio indisponibile del Comune (c.d. beni stimati di proprietà privata), attraverso l'inclusione nei piani di utilizzo di un'apposita attestazione riguardante la quota di lavorazione locale.

Per i siti "unitari" a gestione mista (comunale e privata), si dispone (articolo 5 e articolo 9) che la percentuale di lavorazione sia calcolata sull'intero compendio, al fine di evitare frazionamenti artificiosi.

La clausola di filiera viene qualificata quale condizione essenziale del titolo estrattivo, la cui violazione determina la sospensione o la decadenza del titolo stesso, ai sensi dell'articolo 37 della l.r. 35/2015.

La normativa prevede, altresì, con l'articolo 14, un regime transitorio che posticipa l'entrata in vigore dell'obbligo al 1° gennaio 2035 per i siti privati e per quelli a prevalenza privata, mentre per i beni comunali la disciplina trova applicazione immediata.

La disposizione contenuta nell'articolo 4, comma 2, sostituisce il comma 6 dell'art. 35 della legge regionale 35/2015, il quale prevedeva solamente che "Il rilascio della concessione è subordinato all'approvazione del progetto definitivo", costituendo, invece, la lavorazione nella filiera locale dei materiali estratti, un requisito valutativo.

Con le modifiche apportate, il legislatore regionale trasforma un precedente criterio meramente valutativo, consistente nella localizzazione della lavorazione dei materiali, in un requisito vincolante per il rilascio e la permanenza del titolo estrattivo, incidendo in maniera sostanziale sull'organizzazione produttiva delle imprese e sulle dinamiche concorrenziali del settore.

La disciplina introdotta dalla legge regionale in esame interferisce con la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, sotto diversi profili, alterando le regole di gara che incidono sull'assetto competitivo.

L'obbligo di garantire una quota minima del 50% di lavorazione del materiale all'interno del territorio regionale toscano configura una forma di favoritismo territoriale che compromette l'effettiva parità concorrenziale tra le imprese insediate nel territorio regionale e quelle localizzate al di fuori di esso. Tale previsione si pone in evidente contrasto con i principi di apertura del mercato e di parità di trattamento, fondamentali pilastri della disciplina statale e comunitaria in materia di concorrenza.

Inoltre, detta disposizione appare potenzialmente confliggente con il parametro di costituzionalità delineato dall'articolo 120 della Costituzione, così come interpretato dalla Corte costituzionale. Ne discende la configurabilità di un ostacolo alla libera circolazione delle merci e dei servizi, condizione che la giurisprudenza costituzionale ha più volte qualificato come incompatibile con l'unità economica nazionale.

Si ricorda, altresì, che la disciplina delle procedure di gara e dei criteri di aggiudicazione rientra nella competenza esclusiva dello Stato, in quanto strumentale alla tutela della concorrenza "per il mercato", non ammettendo interventi regionali difformi, anche se motivati da finalità di carattere ambientale o sociale.

Dal preambolo al Capo I della normativa in esame emerge chiaramente che l'intervento legislativo regionale persegue molteplici obiettivi di pari rilevanza, riconducibili, da un lato, alla tutela dell'ambiente e alla sostenibilità delle attività estrattive, e, dall'altro, alla valorizzazione socioeconomica della filiera produttiva nei territori interessati. In particolare, al punto 10 del preambolo, si evidenzia come, alla luce dei risultati positivi conseguiti con l'applicazione della legge regionale n. 35/2015, si sia ritenuto opportuno introdurre una disciplina finalizzata a incrementare le ricadute economiche e occupazionali locali, ridurre l'impatto ambientale e promuovere obiettivi di sviluppo sostenibile. Da ciò deriva che il legislatore regionale attribuisce pari dignità alle finalità ambientali e a quelle economico-

occupazionali, configurandole quali presupposti fondanti della disciplina introdotta.

Sotto il profilo della conformità ai principi costituzionali e all'ordinamento europeo in materia di libertà economica e tutela della concorrenza, l'obbligo di effettuare la lavorazione del materiale estratto all'interno del territorio regionale solleva rilevanti profili di criticità. In particolare, rispetto alla precedente formulazione normativa, nella quale la localizzazione costituiva un mero criterio valutativo e non un requisito d'accesso vincolante, la disposizione attuale configura una limitazione sostanziale alla libertà di iniziativa economica e alla libera circolazione delle merci.

Tale vincolo incide direttamente sull'organizzazione produttiva delle imprese del settore, imponendo una localizzazione obbligata delle lavorazioni, che riserva al territorio regionale una quota significativa dell'attività economica derivante dall'escavazione. Pur essendo formalmente giustificata da finalità di sostenibilità ambientale e di contenimento degli impatti connessi, tale misura produce effetti restrittivi sulla concorrenza, in quanto impedisce agli operatori economici di scegliere liberamente i luoghi di trasformazione dei materiali, alterando l'equilibrio competitivo tra operatori regionali ed extra-regionali.

La giurisprudenza costituzionale e comunitaria ha reiteratamente affermato che restrizioni di tal genere sono ammissibili solo ove strettamente necessarie e proporzionate rispetto all'obiettivo di tutela ambientale perseguito. Nel caso di specie, tuttavia, le motivazioni addotte dal legislatore regionale non risultano sufficienti a dimostrare un nesso diretto e necessario tra l'obbligo di lavorazione in loco e la riduzione degli impatti ambientali connessi al trasporto dei materiali.

Le finalità ambientali richiamate nel preambolo sono espresse in termini generali e astratti e appaiono in larga misura subordinate alla finalità economico-occupazionale di trattenere sul territorio il valore aggiunto della filiera estrattiva. L'assenza di una dimostrazione chiara e documentata della proporzionalità della misura rispetto all'obiettivo ambientale dichiarato induce, pertanto, a ritenere che la disposizione in esame ecceda i limiti della competenza regionale, configurandosi come potenziale violazione dei principi costituzionali di libertà di iniziativa economica, libera concorrenza e libera circolazione dei beni

sanciti dagli articoli 41 e 117, secondo comma , lettera e), della Costituzione, nonché degli articoli 34 e seguenti del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

È consolidato orientamento giurisprudenziale che la tutela della concorrenza non si esaurisce nella repressione delle condotte anticoncorrenziali, ma investe altresì la regolamentazione delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici. Tali discipline, come chiarito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sono finalizzate a garantire lo svolgimento delle gare nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari inerenti la libera circolazione delle merci, la libera prestazione dei servizi, la libertà di stabilimento, nonché i principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento.

Le condizioni sopra richiamate configurano un'effettiva interferenza sulla concorrenza. In via generale, infatti, non sono ammesse misure che ostacolano, sotto qualsiasi forma, la libera circolazione all'interno del territorio nazionale. La Corte Costituzionale ha più volte censurato una pluralità di possibili restrizioni a tale principio, affermando che «la possibilità di introdurre, anche in via transitoria, criteri premiali di valutazione delle offerte per far fronte alle ineludibili esigenze sorte dall'emergenza sanitaria è dunque riservata allo Stato, cui compete, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici ad essa correlati» (Corte cost. n. 4/2022). In tale pronuncia, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che prevedeva criteri premiali basati sulla provenienza territoriale, ritenendo che simili disposizioni incidano direttamente sulla concorrenza e rientrino nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Analogamente, la Corte costituzionale ha annullato disposizioni regionali toscane che introducevano premialità o riserve economiche su base territoriale, sottolineando come il favor territoriale determini una discriminazione anticoncorrenziale. Con la sentenza n. 31/2021, la Corte ha rilevato che «pur perseguendo il fine legittimo di valorizzare i prodotti del territorio — non censurato dallo Stato — il legislatore regionale realizza tale obiettivo favorendo i prodotti e i produttori locali, con una evidente discriminazione nei confronti di coloro che utilizzano prodotti di diversa provenienza».

Richiamando altresì il parametro costituzionale di cui all'articolo 120 Cost., la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche), osservando come tali disposizioni, prevedendo titoli preferenziali per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale, non solo non favoriscano la concorrenza, ma ne alterino l'assetto, privilegiando gli imprenditori che impiegano tali prodotti rispetto a quelli che utilizzano prodotti analoghi provenienti da altre aree, anche se situate a distanza uguale o inferiore dal luogo di consumo (cfr. Corte cost. n. 209/2013). Tale meccanismo si traduce altresì in un ostacolo alla libera circolazione delle merci, alla luce sia dell'art. 120 Cost., sia della normativa europea (cfr. Corte cost. n. 292/2013).

Alla luce di tali principi, la legge regionale in esame impone come condizione essenziale per il rilascio della concessione l'impegno a effettuare almeno il 50% della lavorazione del materiale da taglio estratto all'interno del sistema produttivo locale, con obbligo di tracciabilità. Tale clausola è estesa anche ai siti ubicati su beni privati e viene garantita da meccanismi sanzionatori quali la sospensione o la decadenza del titolo estrattivo in caso di inosservanza.

La previsione in esame introduce un vincolo localizzativo che incide direttamente sulla destinazione del bene estratto, configurandosi, per struttura e finalità, come una barriera regolatoria alla libera circolazione e all'organizzazione della filiera produttiva.

La Corte costituzionale ha più volte ribadito che gli interventi regionali volti a disciplinare le modalità di aggiudicazione delle gare invadono la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. In particolare, la Corte ha affermato che: «Sulla scorta della nozione di tutela della concorrenza "per il mercato", la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione {...} mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di

trasparenza e parità di trattamento» (Corte cost., sentenze n. 431/2007, n. 401/2007, n. 411/2008).

Le discipline in esame, finalizzate a garantire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti pubblici, rientrano nell'ambito della tutela della concorrenza, materia di esclusiva competenza statale, come ribadito da consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sentenze nn. 401/2007, 345/2004, 186/2010, 2/2014, 259/2013 e 339/2011). Tali discipline rappresentano uno strumento imprescindibile per assicurare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

Alla luce di tali principi, la giustificazione di natura ambientale avanzata dal legislatore regionale per la generalizzazione del vincolo della quota minima del 50% di lavorazione risulta manifestamente insufficiente, soprattutto laddove detta misura si traduca in un vincolo territorialmente rigido e generalizzato. Le finalità ambientali regionali, per quanto legittime, non possono infatti legittimare un vincolo territoriale sanzionato da misure di carattere espulsivo quali la sospensione o la decadenza della concessione.

L'imposizione secondo cui almeno la metà del materiale estratto debba essere lavorata all'interno del territorio regionale configura una limitazione alla libera circolazione delle merci, che si pone in evidente contrasto con la tutela della concorrenza, materia trasversale di esclusiva competenza statale. In tale ambito, infatti, non sono ammesse regolamentazioni regionali difformi che incidano direttamente sulle regole del mercato, come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale e dall'articolo 120 Costituzione nella sua interpretazione estensiva.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, si ritiene che le esigenze ambientali richiamate dal legislatore regionale non risultino idonee, né per contenuto né per grado di necessità, a giustificare l'adozione di una misura tanto rigida e generalizzata quale il vincolo localizzativo previsto dalla normativa regionale.

Non si ravvisa, pertanto, una giustificazione adeguata e proporzionata alla limitazione imposta dalla disposizione in esame. Ne consegue che la norma che introduce l'obbligo di effettuare la lavorazione di almeno il cinquanta per cento del materiale estratto nel territorio Apuo-Versiliese risulta suscettibile



di censura sotto il profilo della violazione dei principi di tutela della concorrenza e della libertà economica.

Alla luce di quanto precede devono essere impugnate le disposizioni contenute nell'articolo 4, comma 2, nella parte in cui modifica il comma 6 dell'articolo 35 della legge regionale n. 35 del 2015, subordinando il rilascio della concessione alla stipula di una convenzione, nonché degli altri collegati articoli 5, commi 1 e 2, 6, 9 e 14, per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera e), 41 e 120 comma 1 della Costituzione.

La legge regionale eccede, per le descritte motivazioni, dalle competenze della Regione Toscana e deve quindi essere impugnata, limitatamente alle disposizioni sopra richiamate, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

