



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma – 9 e 10 aprile 2026


Enrico Righi - Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni  
ordinarie

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
REGIONI ORDINARIE**

*Relazione a cura di Enrico Righi*

*Note di sintesi a cura di Alessandra Cecconi, Claudia Prina Racchetto, Selene Samà, Anna  
Traniello Gradassi, Sofia Zanobini*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma – 9 e 10 aprile 2026 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

**Sentenza:** 11 febbraio 2026, n. 36

**Materia:** elezioni regionali – cause di ineleggibilità

**Parametri invocati:** artt. 3, 51 e 122 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 29/05/2025, n. 6, *“Modifiche alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell’economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo)”*.

**Esito:** infondatezza

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

**Sintesi:**

Con la sentenza in oggetto la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della disposizione, in epigrafe indicata, con la quale la Regione Campania ha modificato la disciplina dei casi di ineleggibilità a Presidente della Regione e consigliere regionale per i sindaci dei comuni del territorio campano, prevedendo per gli stessi la rimozione della causa di ineleggibilità con le dimissioni dalla carica non oltre 60 giorni dalla scadenza naturale del quinquennio di durata del consiglio regionale.

La norma è stata censurata in primo luogo con riferimento all’articolo 122 comma 1 della Costituzione e al parametro interposto costituito dall’articolo 2, comma 1, lettera b), della legge 165/2004 che, come principio fondamentale al quale le Regioni devono attenersi nel disciplinare i casi di ineleggibilità, prevede l’inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che la determinano *“non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito”*.

Secondo il ricorrente la previsione regionale di un termine molto anticipato per le dimissioni dei sindaci comporterebbe un pregiudizio per il buon andamento delle amministrazioni comunali interessate, che rimarrebbero anticipatamente prive degli organi di governo, per un tempo ritenuto irragionevolmente elevato.

In secondo luogo le censure sollevate riguardano gli artt. 3 e 51 Cost., per lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, nonché del diritto di elettorato passivo in quanto, da un lato, l’eccessiva anticipazione del termine per le dimissioni determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento dei sindaci dei comuni campani rispetto ai sindaci delle altre Regioni; dall’altro lato verrebbero, di fatto ed irragionevolmente, ad essere esclusi dalla possibilità di candidarsi alle elezioni molti sindaci in carica, mancando una modulazione o distinzione dei relativi comuni su base demografica.

Tutte le censure sono dalla Corte dichiarate infondate.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma – 9 e 10 aprile 2026

Enrico Righi - Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Con riguardo alla violazione dell'art. 122 Cost. la Corte fa un diretto riferimento proprio al dato letterale dell'art. 2 comma 1, lettera b) della legge n. 165/2004, richiamato dal Governo quale parametro interposto, evidenziando come la previsione in esso contenuta - per cui la causa di ineleggibilità viene meno con la cessazione dalle funzioni *non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito* – individua nel giorno fissato per la presentazione delle candidature il termine ultimo entro il quale deve essere rimossa la causa ineleggibilità, con ciò rispettando la ratio dell'istituto che, come noto, è quella di evitare condizionamenti della libertà di voto e alterazioni della par condicio tra i candidati.

Il giorno della presentazione delle candidature rappresenta quindi il limite invalicabile per il legislatore regionale al quale è invece lasciata discrezionalità sia nello stabilire o meno un termine anteriore, sia nella determinazione dell'entità dell'anticipazione del termine, ancorché nel rispetto di canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

La Corte riconosce che quindi la Regione Campania nel prevedere un termine anticipato rispetto a quello cui sono soggetti i sindaci di altre regioni ha operato nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia elettorale regionale e del principio fondamentale posto dalla legge n. 165/2004 che, come già in precedenza richiamato, consente di stabilire un "*altro termine anteriore*" rispetto al giorno della presentazione della candidature, legittimando quindi l'adozione di una disciplina diversa rispetto a quella vigente in altre parti del territorio nazionale.

Il rispetto dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità viene dalla Corte esaminato congiuntamente alle censure relative alla violazione degli articoli 3 e 51 Cost. e alla lesione del principio di uguaglianza e del diritto di elettorato passivo.

Con riguardo a tale ultimo profilo la Corte esclude che il rischio di rinuncia della carica "al buio" determini la lesione del diritto di elettorato passivo, trattandosi di un rischio immanente al sistema, che non consente all'interessato di avere, prima della cessazione dalla carica, la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista che verrà successivamente presentata.

Il ricorrente prospetta infine l'irragionevolezza della disposizione impugnata per mancanza di un adeguato bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, di rilievo costituzionale: sia quello di disciplinare la rimozione della causa di ineleggibilità in modo da assicurare in tempi idonei la cessazione dalla carica che può influire sulla competizione elettorale, sia l'interesse delle comunità locali alla continuità e stabilità amministrativa, considerando che le dimissioni del sindaco determinano lo scioglimento del consiglio comunale e la nomina di un commissario (art. 53, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) .

Sul punto la Corte richiama la propria costante giurisprudenza, secondo la quale quando viene in considerazione il bilanciamento tra due diritti e la valutazione sulla ragionevolezza della scelta operata dal legislatore, occorre verificare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, prescrivendo, tra più misure appropriate, quella meno restrittiva dei diritti e stabilendo oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale


Roma – 9 e 10 aprile 2026

Enrico Righi - Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni  
ordinarie

E nella recente sentenza n. 131/2025 - le cui argomentazioni sono ampiamente richiamate e con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2005, n. 2 che prevedeva il termine di centottanta giorni antecedenti la scadenza naturale del consiglio regionale per l'eliminazione della causa di ineleggibilità – è stato assunto a paradigma di ragionevolezza proprio il termine di sessanta giorni previsto dalla Regione Campania con la norma ora sottoposta al giudizio della Corte.

Da qui l'infondatezza delle censure e la dichiarazione di legittimità della norma impugnata, assunta nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia elettorale regionale.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma – 9 e 10 aprile 2026 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

**Sentenza:** 5 novembre 2025, n. 1/2026

**Materia:** edilizia residenziale pubblica

**Parametri invocati:** Cost. art. 3 e 117, primo comma

**Giudizio:** in via incidentale

**Ricorrenti:** Tribunale di Firenze, sezione quarta civile

**Oggetto:** Allegato B, lettera c-1, alla legge reg. Toscana n. 2 del 2019, Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)",

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'Allegato B, lettera c-1), alla legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, richiamato dall'art. 10 della medesima legge regionale.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi


**Sintesi:**

Il Tribunale Firenze, sezione quarta civile ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'Allegato B, lettera c-1, alla legge reg. Toscana n. 2 del 2019, richiamato dall'art. 10 della medesima legge regionale. Tale disposizione prevede, in caso di residenza anagrafica o prestazione lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando per l'assegnazione di alloggi ERP, l'attribuzione, ai fini della graduatoria, di punti 1; 2; 3; 3,5 o 4, a seconda che la presenza sul territorio sia, rispettivamente, di almeno tre, cinque, dieci, quindici o venti anni.

Il rimettente lamenta che la normativa censurata, sebbene consideri la residenza protratta o la prestazione di attività lavorativa continuativa non come requisito per l'accesso alle graduatorie, bensì come criterio per l'attribuzione di un punteggio, crescente all'aumentare degli anni di stanzialità sul territorio, sia in contrasto, innanzitutto, con l'art. 3 Cost. La norma regionale, infatti, sopravvaluterebbe una condizione – la storicità di presenza sul territorio – che non si correla allo stato di disagio del richiedente, che va valutato con riferimento alle condizioni che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio di edilizia residenziale pubblica tende a porre rimedio, con la discriminatoria conseguenza che richiedenti meno bisognosi, ma presenti sul territorio da più tempo, possono sopravanzare in graduatoria richiedenti maggiormente bisognosi.

La Corte ritiene fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La giurisprudenza della Corte ha costantemente rimarcato la centrale considerazione dello stato di bisogno per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Che il diritto all'abitazione rientri fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione, chiamato dunque a garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana (sentenza n. 217 del

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma – 9 e 10 aprile 2026</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

1988), è approdo ermeneutico cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta da tempo e che ha ribadito anche di recente (sentenze n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024).


L'ERP risponde precisamente a questo dovere della Repubblica, in quanto tale servizio è diretto ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a "garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi" (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla "provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti" (sentenza n. 168 del 2014) (sentenze n. 147 del 2024 e n. 44 del 2020; in termini pressoché analoghi anche la sentenza n. 1 del 2025).

Nello scrutinare diverse disposizioni regionali che hanno previsto il radicamento territoriale come requisito di accesso all'ERP, la Corte ha ripetutamente affermato che non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza nel territorio regionale (così la sentenza n. 67 del 2024). Il criterio della prolungata residenza o attività lavorativa, infatti, muove dalla premessa, contraddetta dalla realtà empirica, che il bisogno abitativo sia più pressante solo perché più lunga è la permanenza sul territorio [...] e si attenui e meriti minor tutela a fronte di una presenza discontinua (sentenza n. 1 del 2025). E, se qualificato come requisito di accesso all'ERP, quel criterio impedisce il soddisfacimento del diritto all'abitazione indipendentemente da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio, che non è inciso dalla durata della permanenza nel territorio regionale; non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce di frequente da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro; non è indice di una prospettiva di radicamento (sentenze n. 67 del 2024, n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018) (sentenza n. 147 del 2024).

Dalla centralità della considerazione dello stato di bisogno per l'assegnazione di alloggi ERP discende l'illegittimità costituzionale anche di ogni disposizione legislativa che, come quella censurata, pur non prevedendo il radicamento territoriale come requisito di accesso all'ERP, attribuisca alla permanenza sul territorio una importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno (sentenza n. 44 del 2020) o, comunque sia, un peso più rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti (sentenza n. 9 del 2021); in altri termini, che consenta, nell'attribuzione del punteggio ai fini della formazione della graduatoria, la prevalenza dei criteri riferiti al radicamento territoriale sugli indici rivelatori dello stato di bisogno.

L'attribuzione ex lege di una siffatta prevalenza del criterio di radicamento territoriale sullo stato di bisogno si pone in contrasto con l'art. 3 Cost. per varie ragioni.

In primo luogo, sotto il profilo della ragionevolezza e della congruità del mezzo rispetto allo scopo della disciplina in materia, in quanto oblitera o rende recessivo lo stato di bisogno rispetto al radicamento territoriale: l'effetto dell'adozione di un criterio irragionevole rispetto alla ratio della prestazione sociale si traduce, dunque, nella violazione del principio di eguaglianza fra chi può o meno vantare una condizione, quella della prolungata residenza nel territorio regionale, del tutto dissociata dal suo stato di


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 9 e 10 aprile 2026 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

bisogno. E questo chiaramente può riguardare tanto i cittadini italiani quanto gli stranieri (così sentenza n. 67 del 2024).

In secondo luogo, perché viola il principio d'eguaglianza in senso formale (art. 3, primo comma, Cost.), in quanto determina, ai fini della formazione della graduatoria, una ingiustificata disparità di trattamento tra persone che versino tutte in condizioni di fragilità (sentenza n. 147 del 2024, ripresa dalla sentenza n. 1 del 2025). Infine, in quanto si pone in contrasto con il principio d'eguaglianza in senso sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.), che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (sentenze n. 1 del 2025, n. 147 del 2024 e n. 67 del 2024).

La Corte soggiunge che non intende negare in assoluto che il criterio del radicamento territoriale possa essere preso in considerazione ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Ma, come è stato già affermato, il protrarsi dell'attesa può opportunamente riflettersi nell'anzianità di presenza nella graduatoria di assegnazione, in quanto circostanza che documenta l'acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell'istanza abitativa e che, dunque, dà effettiva "evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato" (ancora sentenza n. 9 del 2021) (così sentenza n. 67 del 2024). Un criterio del genere può ragionevolmente fondare una prospettiva di stabilità da valutare in sede di formazione della graduatoria (sentenza n. 44 del 2020), poiché può inferirsi che il richiedente bisognoso ma non assegnatario di alloggio, il quale ciononostante sia rimasto sul territorio, difficilmente eserciterà la propria libertà di circolazione una volta che, finalmente, venga soddisfatto il suo diritto all'abitazione. In tal senso, del resto, si è orientata la stessa l.r. 2/2019, che prevede l'attribuzione di un punteggio progressivo per l'anzianità di permanenza nella graduatoria (Allegato B, lettera c-2). E, secondo la Corte, non c'è dubbio che tale permanenza prolungata può costituire indice della persistenza di uno stato di bisogno, in quanto ad esso correlata.

In conclusione la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'Allegato B, lettera c-1), alla legge reg. Toscana n. 2 del 2019, richiamato dall'art. 10 della medesima legge regionale.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma – 9 e 10 aprile 2026 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

**Sentenza:** 21 ottobre 2025, n. 189

**Materia:** ordinamento civile e pubblico impiego.

**Parametri invocati:** articoli 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma della Costituzione.

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Rimettente:** Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania.

**Oggetto:** art. 46 commi 2 e 4 *bis* della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15, nel testo modificato dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 e dall'art. 1, comma 77 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 46 commi 2 e 4 *bis* della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15, nel testo modificato dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 19 febbraio 2004, n. 3 e dall'art. 1, comma 77 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

**Estensore nota:** Selene Samà

#### **Sintesi:**

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, ha dubitato della legittimità costituzionale delle disposizioni indicate in epigrafe.

Le norme impugnate consentivano al Consiglio regionale, alla Giunta regionale e agli enti strumentali della Regione Campania di chiedere il distacco o il comando nei confronti del personale dipendente a tempo indeterminato presso società e consorzi che fossero partecipati pubblicamente per almeno il 49%, e abolivano la distinzione tra distacco e comando nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale.

Ad avviso del rimettente le norme censurate si ponevano in contrasto con le scelte del legislatore statale sia in materia di ordinamento civile, in quanto estendevano la possibilità di ricorrere al comando e al distacco in fattispecie non previste del legislatore, sia con le norme costituzionali poste a presidio dell'equilibrio di bilancio e del buon andamento della finanza pubblica. L'eventuale parifica del rendiconto in applicazione delle norme censurate avrebbe legittimato *“un risultato di amministrazione derivate «dall'indebito impiego di risorse destinate al pagamento delle spettanze stipendiali del personale distaccato/comandato rispettivamente presso la Giunta e il Consiglio regionale»”*.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma – 9 e 10 aprile 2026

Enrico Righi - Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Secondo il giudice *a quo*, non potevano invocarsi le previsioni dell'art. 19 comma 9 *bis* del d.lgs. 175 del 2016, inserito dall'art. 1 comma 898 della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), - che consente, per la durata di un anno e fino al 31 dicembre 2026, di applicare gli istituti del comando e del distacco ai rapporti di lavoro dei dipendenti di società in controllo pubblico e al personale dipendente di enti pubblici non economici, anche per esigenze strettamente connesse all'attuazione degli interventi previsti dal Piano di ripresa e resilienza - in quanto i comandi e i distacchi investiti dal giudizio sarebbero stati attivati in epoca precedente.

La Regione Campania si costituiva in giudizio contestando l'ammissibilità per irrilevanza, prima che per infondatezza delle questioni sollevate. In punto di irrilevanza, la difesa regionale sosteneva che i comandi attivati fossero conformi alla normativa statale che dal 2023 consentiva il comando di personale proveniente da società partecipate e in controllo pubblico; i comandi attivati sarebbero stati conformi a quanto previsto dall'art. 19 comma 9 *bis* al d. lgs 175 del 2016.

Nel merito, la difesa regionale osservava che, rispetto al caso richiamato dal rimettente, esaminato in una precedente pronuncia della Corte (sent. n. 227/2020), le norme censurate ponevano gli oneri per il personale comandato o distaccato a carico della Regione e non delle società partecipate. L'art. 46 comma 2 della l.r Campania n. 15 del 2002, secondo la Regione, interveniva sul regime contrattuale del personale comandato, senza quindi che tale previsione potesse configurare un'invasione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile. Infine, l'abolizione della distinzione tra comando e distacco prevista dall'art. 46 comma 4 *bis* della l.r Campania n. 15 del 2002 – secondo la difesa regionale - si limitava ad abrogare una normativa di organizzazione interna, nell'ambito di un assetto normativo statale ritenuto disomogeneo e frammentato.

La Corte costituzionale, dopo aver ribadito la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale per il controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di norme applicabili nel corso dei giudizi di parifica quando queste incidono sugli equilibri di bilancio, in via preliminare dichiara inammissibile l'intervento in giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti.

Prima di entrare nel merito del giudizio, il Giudice delle leggi compie un'analisi delle sopravvenienze normative delle norme censurate, soffermandosi sull'ambito di operatività del citato articolo 19, comma 9 *bis* del d.lgs. 175 del 2016. Le norme regionali impugnate erano state oggetto alcune modifiche, tra cui una ad opera della l.r. 25/2024 che aveva esteso l'ambito applicativo del comando in virtù delle disposizioni dell'art. 19 comma 9 *bis* del d. lgs 175 del 2016, e un'altra per effetto della l.r. 13/2025 che richiamava l'applicazione del decreto legge n. 25 del 2025, convertito con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69, che consentiva alle regioni di "*assegnare agli uffici di diretta collaborazione proprio personale di ruolo e personale proveniente da società a partecipazione pubblica*".

Le modifiche normative intervenute, chiarisce la Corte, non incidono sul *thema decidendum* in quanto i comandi e i distacchi attenzionati erano stati attivati dalla Regione per effetto della disciplina vigente *ratione temporis*, rilevante nella definizione del giudizio di parificazione per l'anno 2023.

Nel merito, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 46 commi 2 e 4 *bis* della l.r. Campania 15 del 2002 con riferimento all'art. 117,



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma – 9 e 10 aprile 2026

Enrico Righi - Regione Toscana


Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

secondo comma, lettera l) Cost. In un passaggio precedente della pronuncia in oggetto, facendo riferimento anche la recente giurisprudenza della Corte di cassazione (sent. n.8672/2025 e ord. n. 1471/2024), sono richiamati i tratti distintivi del comando e del distacco. Se nel primo il dipendente è destinato temporaneamente ad un'altra amministrazione, per esigenze di quest'ultima, ed *“inserito sotto il profilo organizzativo-funzionale e sotto il profilo gerarchico e disciplinare nell'amministrazione di destinazione, con modifica quindi del rapporto di servizio, nel secondo invece è collocato presso “un diverso ufficio del medesimo datore di lavoro, per esigenze proprie di quest'ultimo”.*

Richiamandosi alle considerazioni svolte in una precedente pronuncia (sent. n. 227/2020), il Giudice delle leggi osserva che la normativa statale allora vigente, applicabile al caso di specie, non prevedesse la possibilità di comando presso le amministrazioni per il personale dipendente delle società a partecipazione pubblica, e che tale scelta fatta dal legislatore fosse espressione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, a cui attiene la disciplina dei comandi e dei distacchi. *“Spetta al legislatore statale”* – precisa la Corte - *“il compito di delineare i tratti salienti di tali istituti, inscindibilmente connessi all'assetto dei rapporti di lavoro, anche al fine di presidiare nel modo più efficace i principi sanciti dall'art. 97 Cost., nel rispetto dei vincoli di bilancio.”*

L'art. 46 comma 2 della l.r. Campania n. 15 del 2002 *“nell'ampliare il perimetro del comando e del distacco e nel definire aspetti coesenziali alla disciplina del rapporto di lavoro, e perciò, bisognosi di una regolamentazione uniforme, ha dunque travalicato i limiti delle competenze regionali.”* Le stesse considerazioni, osserva la Corte, valgono anche per il censurato art. 46 comma 4 *bis* della l.r. Campania n. 15 del 2002, abolitivo della distinzione tra comando e distacco nell'assegnazione del personale proveniente dagli enti esterni al Consiglio regionale, in quanto *“è riservata al legislatore statale l'individuazione dei tratti distintivi tra due strumenti parimenti funzionali alle esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche e gravidi di implicazioni sulla disciplina del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e all'atteggiarsi dei suoi diversi profili, anche retributivi.”.*

La Corte ritiene assorbito l'esame delle restanti censure.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 9 e 10 aprile 2026 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

**Sentenza:** 8 ottobre 2025, n. 186

**Materia:** turismo, governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali

**Parametri invocati:** artt. 3, 41, 42, 117, secondo comma, lettere l) e s), Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 22, comma 6; 41, commi 3 e 4; da 42 a 45; 59 e 144 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo)

**Esito:**

- 1) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.;
- 2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge in oggetto promossa in riferimento all'art. 3 Cost.;
- 3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 41 e 42 della Costituzione;
- 4) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, della legge in oggetto, promossa in riferimento all'art. 41 Cost.;
- 5) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost.;
- 6) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 42 a 45 della legge in oggetto promosse, in riferimento agli artt. 42 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.;
- 7) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettere l) e s), Cost.;
- 8) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 144, comma 3, della legge in oggetto, promossa in riferimento all'art. 3 Cost..

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

**Sintesi:**

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale si pronuncia su alcune delle disposizioni della l.r. 61/2024 della Regione Toscana, recante il Testo unico del turismo, impugnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Si tratta degli articoli 22, comma 6, in materia di alberghi; degli articoli 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45 e 144, in materia di strutture ricettive extra alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione; nonché dell'art. 59, in materia di locazioni turistiche. La Corte riserva ad una successiva pronuncia la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso.

La Corte, in primo luogo, dichiara non fondate le questioni sollevate, per violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione, con riguardo all'art. 22, comma 6, della legge in oggetto.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma – 9 e 10 aprile 2026

Enrico Righi - Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni  
ordinarie

Tale disposizione prevede la possibilità, per gli alberghi, di associare nella gestione, in aumento della propria capacità ricettiva e nei limiti del 40 per cento della medesima, unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità, ubicate entro duecento metri, ma attribuisce ai comuni il potere di stabilire una percentuale inferiore. La disposizione è contestata solo nella parte in cui conferisce ai comuni il potere di ridurre tale possibilità, fissando una percentuale inferiore di aumento della capacità ricettiva.


La prima censura mossa alla disposizione in esame, ovvero la violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., è dovuta alla mancata definizione di criteri idonei a limitare il potere comunale di fissare una percentuale inferiore di aumento della capacità ricettiva: a tal proposito, la Corte ritiene che l'articolo 22, comma 6, confermi la generale funzione comunale di regolare gli insediamenti sul proprio territorio (art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica" e art. 8 della legge 17 maggio 1983, n. 217 "Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica", in seguito abrogata) e che essa non sia manifestamente irragionevole, in quanto fa salva la possibilità per il singolo comune di temperare l'espansione delle attività alberghiere, tenendo conto delle esigenze del proprio territorio (variabili, ad esempio, in base ai posti letto in albergo già esistenti o all'opportunità di mantenere alloggi turistici non alberghieri).

La Corte ritiene non fondata anche la questione promossa in riferimento all'art. 41 Cost. (libertà di iniziativa economica). A suo giudizio, infatti, la limitazione contemplata dalla norma impugnata può essere giustificata ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto volta a perseguire un'utilità sociale, consistente nella possibilità di adeguare l'espansione della ricettività alberghiera alle effettive esigenze del territorio comunale. L'assenza di criteri-guida nell'art. 22, comma 6, non risulta costituzionalmente illegittima per l'ampia discrezionalità che caratterizza la funzione regolatoria comunale.

La Corte ha poi esaminato diverse questioni relative alle disposizioni concernenti le «strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione».

Ha ritenuto non fondata la prima censura, sollevata in relazione all'art. 41, comma 3, per violazione dell'art. 3 Cost. (principio di irragionevolezza intrinseca). Tale disposizione, che introduce una novità rispetto a quanto stabilito dal previgente testo unico del turismo, prevede che l'attività ricettiva extra-alberghiera è consentita esclusivamente in unità immobiliari aventi, ai fini urbanistici, destinazione d'uso turistico-ricettiva, con esclusione di quelli aventi destinazione d'uso residenziale.

La Corte ha sottolineato che, in base agli articoli 42-45, le strutture in questione devono essere gestite in forma imprenditoriale: dunque, se un immobile è utilizzato in modo stabile ed organizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera, la previsione della destinazione d'uso turistico-ricettiva non può essere considerata irragionevole o incoerente. La Corte pone, infatti, in evidenza che occorre distinguere il profilo strutturale-edilizio del bene (che ha «le caratteristiche della civile abitazione») dal profilo gestionale, cioè dal suo stabile utilizzo a fini di attività ricettiva. L'obbligo di destinazione d'uso turistico-ricettiva non contraddice «le caratteristiche della civile abitazione» perché è appunto collegato al profilo gestionale (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 27 luglio 2022, n. 6609, e 3 agosto 2022, n. 6824) e al fatto che la destinazione residenziale e quella turistico-ricettiva rappresentano due categorie funzionali autonome dal punto di vista urbanistico (art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001 e art. 99 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65, recante «Norme

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma – 9 e 10 aprile 2026</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---


per il governo del territorio»; si veda anche Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 12 settembre-19 novembre 2024, n. 42369).

La Corte ritiene poi che le altre questioni promosse rispetto alla disposizione in esame, per violazione degli artt. 41 e 42 Cost., siano inammissibili per insufficienza della motivazione.

La Corte procede, poi, ad esaminare la censura sollevata, per violazione dell'art. 3 Cost., rispetto alla norma transitoria dell'art. 41, comma 3 (art. 144, comma 3, della l.r. 61/2024). Tale disposizione stabilisce che: «[l]e disposizioni di cui all'articolo 41, comma 3, si applicano a far data dal 1° luglio 2026. Fino a tale data le abitazioni utilizzate per le attività di cui al medesimo articolo 41 possono avere, ai fini urbanistici, sia destinazione d'uso residenziale sia turistico-ricettiva». A suo giudizio, la violazione dell'articolo 3 della Costituzione non sussiste perché l'articolo 144, comma 3, non distingue tra diverse categorie di proprietari ma a tutti consente di mantenere la destinazione d'uso residenziale fino al 1° luglio 2026 e a tutti impone di passare alla destinazione turistico-ricettiva da tale data.

La Corte respinge anche le questioni relative all'articolo 41, comma 4, in base al quale «[l]'attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto [...] in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura». Tale norma, per la Corte, non viola l'articolo 41 della Costituzione e dunque non comprime la libertà di iniziativa economica precludendo alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza. Ciò in quanto alcune strutture sono caratterizzate da una dimensione "familiare", alla quale sono connaturati limiti dimensionali (come risulta anche dalle previgenti norme statali: si vedano l'abrogato art. 6, nono comma, della legge n. 217 del 1983 e gli artt. 9, comma 8, e 12, comma 3, del d.lgs. n. 79 del 2011) e rientra nella discrezionalità del legislatore regionale la scelta del modo in cui evitare possibili elusioni delle singole norme che fissano i limiti dimensionali delle diverse strutture. L'art. 41, comma 4, si salda con i successivi artt. 42, 43 e 45, perseguendo l'utilità sociale posta alla base della limitata configurazione dimensionale degli affittacamere, dei bed and breakfast e delle residenze d'epoca. La limitazione delle scelte imprenditoriali è dunque giustificata alla luce dell'art. 41, secondo comma, della Costituzione.

La Corte ha dichiarato infondate anche le questioni sollevate, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), e dell'articolo 42 della Costituzione, con riferimento agli articoli 42-45 della l.r. 61/2024. Questi ultimi disciplinano le quattro strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione elencate nell'art. 41. Per tutte queste strutture (affittacamere, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze e residenze d'epoca) le disposizioni in esame dispongono la gestione «in forma imprenditoriale». Per la Corte, tale obbligo rappresenta una condizione che attiene alle modalità di esercizio della struttura ricettiva, il cui rispetto è necessario per poter gestire una struttura "classificata". Le norme che stabiliscono tale obbligo, dunque, risultano estranee all'ordinamento civile (non definiscono quando l'attività ricettiva deve ritenersi svolta in modo imprenditoriale e non incidono sulla regolazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti) e sono riconducibili alla materia del turismo, riguardando l'attività amministrativa regionale di promozione e vigilanza sul turismo, spettante alla competenza piena regionale ex articolo 117, quarto comma, della Costituzione (cfr., tra le altre, le sentenze n. 130 del 2024 e n. 123 del 2022). Inoltre, la Corte ha riconosciuto che «il legislatore regionale ben può conformare anche

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma – 9 e 10 aprile 2026</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

le facoltà spettanti ai privati» (sentenza n. 175 del 2019), compreso il contenuto del diritto di proprietà (sentenza n. 190 del 2001). Del resto, la limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica.

Quanto alla supposta violazione dell'articolo 42 della Costituzione, la Corte ha ritenuto che gli articoli 42-45 della l.r. 61/2024 determinino un'ingerenza nelle libere scelte dei proprietari giustificata in quanto volta a perseguire una funzione sociale in modo proporzionato, in particolare la finalità di limitare la proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere e gli effetti negativi dell'*overtourism* che può determinare «*la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali*» (sentenza n. 94 del 2024). La Corte richiama a tal proposito sia il punto 8 del preambolo della l.r. 61/2024 nel quale si afferma che la previsione della gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive extra-alberghiere ha il «fine di qualificare l'offerta di ospitalità da parte» di tali strutture sia la relazione illustrativa della proposta di legge e il resoconto della seduta del Consiglio regionale del 20 dicembre 2024 da cui si ricava anche l'obiettivo di includere nel sistema regionale del turismo solo le imprese turistiche e quello di assoggettare le strutture ricettive alle stesse regole.

La Corte pone in evidenza come, nella materia in esame, la correzione dei «fallimenti del mercato» rientri fra le opzioni legittimamente adottabili dal legislatore e richiama, a tal proposito, sia la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, Cali Apartments, punto 75, che ha considerato espressamente meritevole lo scopo di limitare gli effetti negativi dell'*overtourism*, sia il regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, il quale dà atto dei problemi causati dagli *short-term rentals* e delle politiche pubbliche volte a contenerli (numeri 1 e 4 del considerando e art. 2, paragrafo 2) sia la sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 64 del 13 marzo 2025, avente ad oggetto il decreto-legge del Governo della Catalogna n. 3 del 2023, da cui risulta che la limitazione della destinazione ad uso turistico di «immobili che sono stati classificati dalla pianificazione urbanistica come abitazioni abituali è una misura necessaria per evitare danni all'ambiente urbano, in particolare per proteggere il modello di città previsto dalla pianificazione urbanistica» (punto 5 della motivazione).

Infine, la Corte ha dichiarato infondate le questioni relative all'articolo 59, concernente le locazioni turistiche brevi. In base a tale disposizione, i comuni ad alta densità turistica e i comuni capoluogo di provincia «possono, con proprio regolamento, individuare zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 [...], esercitate anche in forma imprenditoriale» (comma 1). Nei comuni dotati del regolamento di cui al comma 1, «l'esercizio dell'attività di locazione breve, per le zone o aree interessate, è subordinato al rilascio al locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende locare» (comma 4).

La Corte ha rilevato in primo luogo che i problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Ha pertanto richiamato il principio guida della sussidiarietà evidenziando come il livello regionale e quello locale siano in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma – 9 e 10 aprile 2026

Enrico Righi - Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie


contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico) ed ha sottolineato che in altri ordinamenti statali (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), emerge un collegamento tra la disciplina delle locazioni turistiche ed il governo del territorio, con conseguente previsione di poteri regolatori e autorizzatori degli enti locali.

Per quanto concerne le censure mosse dal ricorrente all'articolo 59 della l.r. 61/2024, la Corte ha escluso l'invasione della materia "ordinamento civile". A suo giudizio, infatti, tale articolo non è riconducibile ad essa né sotto il profilo oggettivo né sotto quello teleologico. Esso è piuttosto espressione, in primo luogo, della competenza legislativa regionale residuale in materia di "turismo", in quanto prevede la possibilità di introdurre un regime amministrativo più rigoroso dell'ordinario per l'avvio e l'esercizio dell'attività di locazione turistica breve (comma 4, che contempla l'autorizzazione di durata quinquennale). A tal proposito occorre ricordare che la Corte ha già, in altre occasioni, riconosciuto che la disciplina dei procedimenti amministrativi relativi alle attività turistiche rientra nella competenza legislativa regionale residuale (sentenza n. 80 del 2012, punto 6.13. del *Considerato in diritto*; sentenza n. 84/2019 e n. 94/2024). Pertanto, la Regione Toscana ha dato autonomamente attuazione all'art. 9 della direttiva n. 2006/123/CE, sulla base dell'art. 117, quinto comma, Cost. e della citata sentenza della Corte di Giustizia "Cali Apartments". La Corte evidenzia che i proprietari, da un lato, possono contestare i regolamenti adottati davanti al giudice amministrativo, dall'altro lato possono sfruttare il proprio bene in altri modi: o avviando una struttura ricettiva extra-alberghiera (in forma imprenditoriale) o rivolgendosi ad un'utenza non turistica. La destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà.

Secondo la Corte, inoltre, la norma impugnata è riconducibile anche alla competenza legislativa regionale concorrente in materia di "governo del territorio", perché prevede che i comuni possano regolare le destinazioni d'uso di specifiche zone del loro territorio. Infine, dato che tale norma persegue, fra gli altri, anche lo scopo di «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale» (art. 59, comma 2), a giudizio della Corte attiene anche alla «tutela [...] dei beni culturali» (art.117, secondo comma, lettera s, Cost.) e alla «valorizzazione dei beni culturali» (art. 117, terzo comma, Cost.). La Corte respinge a tal proposito la censura relativa alla violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, sottolineando che anche le Regioni, nel momento in cui esercitano le competenze legislative ad esse assegnate dalla Costituzione, possono tener conto anche dell'esigenza di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, dato che l'art. 9 Cost. attribuisce il compito di tutelare il «patrimonio storico e artistico della Nazione» alla «Repubblica», che comprende anche le Regioni (art. 114, primo comma, Cost.).


La Corte ha infine dichiarato infondate anche le questioni relative alla violazione dell'articolo 3 della Costituzione. Secondo il ricorrente la norma impugnata sarebbe «anche gravemente contraddittoria», dato che gli elementi enunciati nelle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del comma 2 non avrebbero alcuna attinenza con il tema della disponibilità di un numero adeguato di alloggi a prezzo accessibile. Secondo la Corte,

l'art. 59, comma 2, indica tre finalità ai regolamenti comunali e prevede che i criteri limitativi tengano conto, in particolare, di una serie di elementi. Questi ultimi non risultano incoerenti rispetto alle tre finalità prefissate ai regolamenti. In particolare, le lettere *a)* e *f)* fanno riferimento ad elementi chiaramente collegati al tema della disponibilità degli alloggi e anche la lettera *c)* non appare ad esso estranea. Le lettere da *a)* a *d)* richiamano elementi

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 9 e 10 aprile 2026 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

connessi alle altre due finalità: «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale».

La contraddittorietà denunciata dal ricorrente risulta, dunque, insussistente per la Corte.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma – 9 e 10 aprile 2026</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

**Sentenza:** 18 novembre 2025, n. 200

**Materie:** norme generali sull'istruzione

**Parametri invocati:** artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Toscana

**Oggetto:** art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l'art. 9-bis, comma 2

**Esito:**

- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

**Estensore nota:** Sofia Zanobini

**Sintesi:**

La Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2025, n. 20 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), nella parte in cui introduce, nel testo del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208 (Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), l'art. 9-bis, comma 2.

L'art. 9-bis, comma 2, dispone che «[a]ll'articolo 19, comma 5-quater, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al terzo periodo, le parole: "entro il 30 novembre" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 31 ottobre"; b) al quarto periodo, le parole: "Con deliberazione motivata della regione" sono sostituite dalle seguenti: "Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito"».

La ricorrente ritiene che tale previsione normativa leda le attribuzioni regionali in materia di istruzione, in particolare per quanto concerne il dimensionamento scolastico, in quanto: i) l'anticipazione del termine di conclusione dell'iter per l'approvazione dei piani di



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma – 9 e 10 aprile 2026

Enrico Righi - Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

dimensionamento della rete scolastica pregiudicherebbe il corretto esercizio della programmazione; ii) la previsione di un decreto ministeriale per prorogare il termine di approvazione dei piani esautorerebbe la Regione.

Più specificamente, la ricorrente sostiene che quelle impugnate sarebbero norme di dettaglio e autoapplicative, direttamente conformative delle modalità di esercizio della funzione di programmazione della rete scolastica, sicché ne risulterebbero compromesse le competenze legislative e amministrative regionali in materia di istruzione, di cui all'art. 117, terzo comma e all'art. 118, primo e secondo comma, Cost. Inoltre, la ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale ai sensi della quale, secondo la ricorrente, si rileverebbe che il dimensionamento scolastico e la programmazione della rete scolastica non potrebbero ricondursi alle norme generali sull'istruzione e andrebbero invece ricompresi nella materia di competenza legislativa concorrente «istruzione» (si menzionano le sentenze n. 223 del 2023, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e n. 235 del 2010).

Secondo la Regione Toscana con la previsione dell'intervento unilaterale e autoritativo del Ministro dell'istruzione e del merito, al fine di disporre la proroga del termine, si violerebbero anche i principi di leale collaborazione e di chiamata in sussidiarietà, ai sensi degli artt. 5, 117, comma terzo, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Le censure prospettate dalla Regione Toscana, pertanto, si incentrano principalmente sulla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le norme impugnate, in particolare per il profilo del dimensionamento scolastico, atterrebbero alla materia «istruzione», rimessa alla potestà legislativa concorrente, e non alla materia di competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato»), ovvero lettera n) («norme generali sull'istruzione») come sostenuto dalla difesa statale. Ciò escluderebbe la legittimità costituzionale di disposizioni statali di dettaglio e autoapplicative.

La Corte premette una disamina dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni nella materia dell'istruzione, richiamando le seguenti sentenze:

- con la sentenza n. 13 del 2004 la Corte ha affermato che «[n]el complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione delle [recte: della] rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998» (sul punto, più di recente, sentenze n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 284 del 2016, n. 147 del 2012, n. 92 del 2011, n. 235 del 2010, n. 200 del 2009, n. 34 del 2005 e ordinanza n. 199 del 2024).
- con la sentenza n. 34 del 2005 la Corte, nel richiamare la sentenza n. 13 del 2004, ha affermato che «l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59 ed attuato con il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112, ha visto delegare importanti e nuove funzioni amministrative alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera a), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera b)».



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma – 9 e 10 aprile 2026

Enrico Righi - Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

- con la sentenza n. 120 del 2005, infine, la Corte pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che l'individuazione degli standard strutturali e qualitativi di questi ultimi non può essere ricompresa «nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione»; ciò in quanto siffatta individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale» (sul punto, più di recente, sentenza n. 284 del 2016).

A giudizio della Corte, in tale contesto assume altresì particolare importanza l'individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le «norme generali sull'istruzione» e i «principi fondamentali» di tale materia, dato che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato mentre i secondi costituiscono esercizio di una competenza legislativa concorrente con quella regionale.

Tale linea di demarcazione è stata già individuata, in via generale, dalla Corte con la sentenza n. 279 del 2005, ove si è chiarito che «le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» e che «[i]e norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose». Successivamente, con la sentenza n. 200 del 2009, la Corte ha affermato che appartengono alle norme generali sull'istruzione le disposizioni statali che «definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla "autonomia delle istituzioni scolastiche", facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione», mentre appartengono alla categoria dei «principi fondamentali» della materia «istruzione», «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi», evidenziando che: «lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico» e che «[i]n questa prospettiva viene in rilievo [...] sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica» (più di recente, sentenze n. 48 del 2025, n. 192 e n. 168 del 2024, n. 223 del 2023, n. 62 del 2013, n. 279 e n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e ordinanza n. 199 del 2024).



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma – 9 e 10 aprile 2026

Enrico Righi - Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

La Corte prosegue evidenziando che sempre nella sentenza n. 200 del 2009 si precisa, altresì, che «[l]e norme sin qui richiamate – che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione – sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante [...] la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.». In sintesi, ha affermato la riferita pronuncia: «deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica» e che di talché «[s]i tratta [...] di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione».

Dato questo quadro normativo e giurisprudenziale, secondo la Corte appare agevole osservare che la previsione di un termine più ravvicinato (31 ottobre anziché 30 novembre) per l'approvazione

del piano di dimensionamento scolastico, vincolante (salva proroga) per tutte le regioni, risponde proprio a una necessità organizzativa di matrice unitaria, soddisfacendo l'esigenza di garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico e consentendo alle famiglie di iscriverne gli alunni presso le sedi effettivamente disponibili. A tal fine, infatti, le operazioni connesse alla definizione della rete scolastica devono concludersi non oltre l'anno solare precedente.

Secondo la Corte le norme impugnate sono riconducibili alla materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., dal momento che la loro funzione consiste nell'introdurre una disciplina dei "termini" che per ragioni di necessaria unità e uniformità deve essere operante sull'intero territorio nazionale (sul punto, sentenze n. 62 del 2013 e n. 200 del 2009). Ciò al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico nonché adeguati spazi di autonomia alle istituzioni scolastiche, tenuto altresì conto del complessivo programma di riorganizzazione del sistema scolastico nel quale esse sono inserite e del preciso impegno assunto dall'Italia con il PNRR.

In quanto riconducibili a un ambito materiale di competenza legislativa esclusiva dello Stato, a giudizio della Corte anzitutto la norma concernente lo spostamento del termine risulta espressione di attribuzioni statali, legittimamente esercitate. Infatti, se è pur vero che, come evidenziato nella sentenza n. 223 del 2023, il comma 5-quater dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, si riflette sul dimensionamento scolastico di competenza legislativa regionale, secondo la Corte si tratta, a ben vedere, di un'incidenza mediata, poiché tale intervento è comunque prevalentemente riconducibile alla materia «norme generali sull'istruzione». La Corte in proposito evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ha invero precisato che, qualora una normativa intersechi più materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella concorrente (o



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma – 9 e 10 aprile 2026

Enrico Righi - Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie


residuale) delle regioni, occorre individuare l'ambito materiale che deve considerarsi, nei singoli casi, prevalente (ex plurimis, sentenza n. 44 del 2014, che richiama le sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005).

Alla luce delle considerazioni che precedono, secondo la Corte la circostanza che all'art. 138, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 112 del 1998 rientri tra le «funzioni amministrative» che sono state «delegate alle regioni» quella di provvedere in materia di programmazione scolastica territoriale, non toglie che, al fine di soddisfare esigenze nazionali, lo Stato abbia un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione in tema di istruzione quanto le linee generali dell'organizzazione scolastica (così, ancora, sentenza n. 200 del 2009).

A giudizio della Corte consolida tale approdo interpretativo la sentenza n. 223 del 2023, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-quater e 5-quinquies nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, promossa dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., proprio affermando che tali disposizioni si fondavano in via prevalente su diversi titoli di competenza legislativa esclusiva statale, quali «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.).

Sulla base delle osservazioni che precedono, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che anticipa il termine di conclusione dell'iter di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost..

Inoltre, secondo la Corte una volta accertato che la norma che anticipa il termine di conclusione dell'iter di approvazione dei piani di dimensionamento della rete scolastica è stata adottata nell'esercizio del titolo di competenza legislativa esclusiva statale «norme generali sull'istruzione», lo stesso deve dirsi per quella che dispone l'intervento ministeriale per la concessione della proroga. Poiché, poi, quel titolo competenziale necessariamente prevale sugli altri coi quali si interseca, non può neppure ravvisarsi un difetto di leale collaborazione nel conferimento al Ministro dell'istruzione e del merito del potere di concedere la proroga del termine del 31 ottobre. La previsione del potere di proroga, infatti, non può essere sganciata da quella della fissazione del termine. La considerazione del potere di proroga come avulso dalla valutazione complessiva della disciplina prevista dall'art. 9-bis del d.l. n. 208 del 2024, come convertito, conduce invece la Regione ricorrente a ritenere tale previsione non collegata al generale riassetto del sistema dell'istruzione. Il ricorso non considera, però, l'obiettivo generale dell'art. 9-bis, indicato precisamente nella rubrica dello stesso: «Disposizioni urgenti per l'attuazione della riforma 1.3 "Riorganizzazione del sistema scolastico" della Missione 4 – Componente 1 del PNRR». Tale obiettivo esige una disciplina procedimentale unitaria, che ben può contemplare un potere ministeriale di proroga, da esercitarsi nella considerazione complessiva delle esigenze prospettate dalle singole regioni. In ogni caso detto potere di proroga ha l'effetto di rendere meno rigido per le regioni il termine fissato ex lege al 31 ottobre, consentendo

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma – 9 e 10 aprile 2026</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

quindi, in caso di necessità (come è avvenuto nella fattispecie in esame) di chiedere un differimento del termine stesso.

È comunque opportuno, a giudizio della Corte – data, come visto, l’interferenza della suddetta disciplina con il dimensionamento scolastico di competenza legislativa regionale – un approfondimento quanto alla censura relativa al mancato coinvolgimento regionale ai fini della concessione della proroga.

La Corte ricorda che, nel verificare il rispetto delle attribuzioni regionali, ha ribadito, anche di recente, che «i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano “in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all’intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte” (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise» (sentenza n. 6 del 2023, ma si veda anche già la sentenza n. 169 del 2020, che valorizza le «concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale»). Proprio in considerazione del «livello degli interessi coinvolti» (sentenze n. 168 del 2021 e n. 179 del 2019), la Corte evidenzia che l’adozione del piano di dimensionamento costituisce un adempimento indefettibilmente cadenzato in modo che sia operativo prima dell’avvio di ogni anno scolastico, che altrimenti rischierebbe di essere rinviato. Pertanto, le esigenze di funzionalità del sistema scolastico non possono non riverberarsi sulla valutazione delle modalità di un coinvolgimento regionale.

A tal proposito, la Corte precisa che la sequenza procedimentale caratterizzante la concessione della proroga del termine per l’approvazione del piano di dimensionamento ha inizio con una specifica richiesta della regione (così come peraltro è avvenuto anche nel caso in esame), nella quale possono essere indicate tutte le ragioni che potrebbero giustificare la concessione della proroga. Ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che esprime una generale esigenza di strutturazione pluralistica dei procedimenti amministrativi, dovrà poi essere garantita la più idonea collaborazione tra le amministrazioni coinvolte. Nel regime disegnato dalle norme impugnate sono dunque in re ipsa il coinvolgimento di entrambi i soggetti istituzionali interessati e la garanzia della loro leale collaborazione.

La Corte, quindi, dichiara non fondata anche la questione relativa alla violazione degli artt. 5, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.