SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI ORDINARIE

Relazione a cura di Enrico Righi

Note di sintesi a cura di Domenico Ferraro, Claudia Prina Racchetto, Alice Simonetti, Sofia Zanobini

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'àmbito del distretto apuo-versiliese sia subordinato, non solo alla già prevista approvazione del progetto definitivo dell'attività estrattiva, corredato da tutti gli elaborati, ma anche a un ulteriore presupposto: la «stipula di una convenzione che assicuri l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale, da dimostrarsi mediante un sistema di tracciabilità del prodotto che ne dia garanzia effettiva e con l'eventuale impegno allo sviluppo di un progetto di interesse generale per il territorio che, attraverso nuovi investimenti, sia in grado di generare un impatto positivo sull'occupazione, sull'ambiente e sulle infrastrutture».
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 vìolano, 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 àmbito europeo (sentenza n. 136 del 2025, punto 4.4.1. del Considerato in diritto) e, nella sua accezione dinamica, «giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 14 del 2004, punto 4 del Considerato in diritto). La «tutela della concorrenza», pertanto, si declina pure come «promozione della competizione tra le imprese» (sentenza n. 36 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto) e, in questa prospettiva, abbraccia anche le misure finalizzate ad assicurare la "concorrenza nel mercato", eliminando «limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (sentenza n. 44 del 2023, punto 3.2.1. del Considerato in diritto).
Alla promozione della concorrenza cooperano anche gli interventi volti a garantire la "concorrenza per il mercato" (sentenza n. 36 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto), strutturando le procedure concorsuali in modo da assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici e l'estensione «dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi» (sentenza n. 83 del 2018, punto 1.3. del Considerato in diritto). Alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in esame devono essere ascritte, pertanto, «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione» (sentenza n. 186 del 2010, punto 4.1. del Considerato in diritto). La 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 àmbito locale il cinquanta per cento del materiale ornamentale estratto orienta la scelta verso una definita categoria di imprese, qualificate dal mero dato del territorio di operatività, discriminando quelle che hanno sede altrove. La Corte fa inoltre presente che le restrizioni alla concorrenza non rinvengono un'immediata e plausibile giustificazione in un obiettivo legittimo e in motivi imperativi di interesse generale. L'unicità paesaggistica e culturale del distretto delle Alpi Apuane e della Versilia 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 atteggiano 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.

Sentenza: 10 marzo 2026, n. 60

Materie: tutela della concorrenza

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2025, n. 30 (Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019).

Esito:
illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2025, n. 30 (Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019).

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2025, n. 30 (Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Il ricorrente riferisce che l'art. 1 della suddetta legge, rubricato «Tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Inserimento dell'articolo 6.1 nella l.r. 18/2019», con l'intento, dichiarato nel preambolo, di contrastare il fenomeno del dumping contrattuale, modifica l'art. 6 della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007), introducendo il seguente art. 6.1: *«1. I bandi di gara delle procedure ad evidenza pubblica in cui la Regione Toscana, i suoi enti e organismi strumentali, incluse le aziende sanitarie locali e le società "in house", siano stazioni appaltanti o enti concedenti, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedono quale criterio qualitativo premiale l'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi».*

Con un unico motivo di ricorso, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per i seguenti quattro profili di illegittimità costituzionale: a) la disposizione

regionale, introducendo un criterio premiale nelle procedure di evidenza pubblica bandite dalla Regione e dai suoi enti strumentali, dovrebbe essere ricondotta alla nozione di concorrenza "per il mercato", la cui disciplina spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; b) non sussisterebbe alcun vuoto normativo che giustifichi la disposizione impugnata, atteso che il vigente codice dei contratti pubblici prevede numerosi istituti a tutela delle retribuzioni dei lavoratori, non residuando alcuno spazio per l'introduzione, a livello regionale, di un criterio del tutto asistematico rispetto alle previsioni del codice; c) la fissazione di un criterio ex lege pregiudicherebbe la discrezionalità delle stazioni appaltanti nella selezione dei criteri premiali, in contrasto con quanto previsto dall'art. 108, comma 7, cod. contratti pubblici; d) il criterio premiale, essendo qualificato testualmente come qualitativo, determinerebbe una lesione del principio di separazione tra offerta tecnica e offerta economica per la sua idoneità a svelare il valore economico dell'offerta medesima, specialmente negli appalti ad alta intensità di manodopera, nei quali il costo del lavoro è una componente preponderante.

Secondo la Corte la prima censura sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è fondata proprio per la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La Corte, in particolare, dopo aver preliminarmente ribadito la costante giurisprudenza costituzionale sulla nozione di "concorrenza" di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., afferma che nello specifico settore dei contratti pubblici l'intreccio tra competenze legislative statali e regionali assume un assetto peculiare. La Corte ha da tempo affermato che la disciplina dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione non identifica un ambito materiale definito, per la molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati. Essa non è definibile, quanto al riparto della competenza legislativa, in base alla dimensione territoriale dell'interesse, non configurandosi una materia relativa alla contrattualistica pubblica nazionale, né un ambito materiale afferente ai contratti di interesse regionale o locale. Neppure rileva il profilo soggettivo, non potendosi distinguere le procedure di gara indette da amministrazioni statali da quelle poste in essere da amministrazioni regionali o subregionali. La perimetrazione delle sfere materiali di competenza, infatti, non può essere

determinata avendo riguardo esclusivamente alla natura del soggetto che indice la gara o al quale è riferibile quel determinato bene o servizio (sentenza n. 401 del 2007).

L'ambito dei contratti pubblici, a giudizio della Corte, manifesta in maniera più intensa l'esigenza di uniformità di disciplina, che la Corte stessa ha ricondotto soprattutto alla nozione di concorrenza "per il mercato", in quanto riflesso di quella operante a livello unionale e volta a consentire la piena apertura del mercato e il libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese. Per queste ragioni, costituisce affermazione costante nella giurisprudenza costituzionale quella che la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi unionali della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi,

della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenza n. 4 del 2022), che traducono e affiancano i principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa presidiati dall'art. 97 Cost. (ancora, sentenza n. 401 del 2007).

Nello specifico ambito della contrattualistica pubblica, pertanto, secondo la Corte l'uniformità rappresenta, in quanto tale, un criterio da osservare, perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenze n. 80 del 2025, n. 174 del 2024 e n. 23 del 2022, tutte con richiamo alla sentenza n. 283 del 2009). La disciplina dei contratti pubblici interseca molteplici interessi e non vi è dubbio che sia idonea a perseguire anche obiettivi di protezione sociale, di tutela dei lavoratori, di sostenibilità ambientale, secondo il cosiddetto uso "strategico" dei contratti pubblici. Le stesse direttive unionali di settore lo prevedono, sin dal 2004 e in maniera più intensa dal 2014. Anche la direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, riconosce il ruolo fondamentale dei contratti pubblici per l'attuazione efficace della tutela del salario minimo, sia esso previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva (considerando n. 31 e art. 9, rubricato «Appalti pubblici»). L'uso "strategico" dei contratti pubblici si è riflesso nella legislazione interna di recepimento delle direttive di settore (sentenze n. 188 del 2025 e n. 4 del 2022). Lo stesso legislatore nell'attuale codice (d.lgs. n. 36 del 2023) nell'art. 1 (Principio del risultato) ha inteso valorizzare la natura funzionale e strumentale della concorrenza non in quanto tale, ma come mezzo per il conseguimento del miglior risultato, nel rispetto dei principi di legalità e trasparenza (Consiglio di Stato, relazione illustrativa allo schema definitivo di Codice, 7 dicembre 2022).

In proposito, la Corte ha chiarito che, a fronte della pluralità di interessi, anche di rango costituzionale, implicati nei contratti pubblici, spetta al legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., definire il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti, «come quelli sottesi al raggiungimento di obiettivi di politica sociale […], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese» (sentenze n. 80 del 2025 e n. 4 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016, rispetto al libero esercizio dell'attività di trasporto).

A giudizio della Corte l'art. 1 della l.r. 30/2025 introduce un criterio qualitativo premiale che afferisce alla valutazione delle offerte. Esso è idoneo, pertanto, a produrre effetti diretti sull'esito delle gare e, indirettamente, sulla scelta degli operatori economici in ordine alla partecipazione alle stesse, incidendo in questo modo sulla concorrenzialità nel mercato. Dall'introduzione di detti criteri premiali, infatti, possono derivare conseguenze sulla minore o maggiore possibilità di accesso delle imprese al mercato regionale dei contratti pubblici (sentenza n. 4 del 2022; in relazione a criterio premiale, anche sentenza n. 259 del 2013, in merito all'attribuzione di posizioni preferenziali negli affidamenti di contratti con la regione e gli enti strumentali a imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata). L'introduzione di un criterio premiale quale quello oggetto di scrutinio, pertanto, incide sull'assetto concorrenziale, determinando una potenziale restrizione del mercato in ambiti territorialmente identificati, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 89 del 2025).

Anche con riguardo al secondo profilo di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dedotto nel ricorso, secondo la Corte la questione è fondata in quanto nel codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, la tutela dei lavoratori opera a più livelli, in parte confermando istituti già presenti nel previgente codice, in parte innovandoli nell'ottica di una maggiore protezione dei lavoratori.

In particolare, la Corte evidenzia che alla disciplina sui costi della manodopera il codice affianca il nuovo istituto dell'incorporazione del CCNL "leader" negli atti di gara, previsto tra i principi generali all'art. 11 (Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti) cod. contratti pubblici, in attuazione del principio e criterio direttivo dell'art. 1, comma 2, lettera h), della legge 21 giugno 2022, n. 78 (Delega al Governo in materia di contratti pubblici), che lo annovera tra le cosiddette clausole sociali (sentenza n. 188 del 2025). L'art. 11, commi 1 e 2, cod. contratti pubblici prevede l'obbligo delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di indicare nei documenti iniziali di gara e nella decisione di contrarre il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente. Il successivo comma 3 prevede che l'operatore economico ha la possibilità di dichiarare nella propria offerta il differente contratto collettivo applicato, «purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente». Il comma 4 del medesimo art. 11 stabilisce i connessi adempimenti procedimentali e individua i poteri di controllo delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, mentre il comma 5 estende le medesime tutele normative ed economiche ai lavoratori in subappalto, come previsto anche dall'art. 119, commi 7 e 12, cod. contratti pubblici. L'art. 11 cod. contratti pubblici è stato modificato dall'art. 2, comma 1, lettere da a) a d), del d.lgs. n. 209 del 2024, il cui art. 73 ha introdotto un apposito Allegato I.01. L'Allegato riprende e consolida i criteri per la scelta del CCNL applicabile e i parametri normativi ed economici per il giudizio di equivalenza già elaborati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) (relazione illustrativa al bando-tipo n. 1 del 2023, recante «Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo», ove si afferma che la valutazione di equivalenza «deve necessariamente avere ad oggetto sia le tutele economiche che quelle normative in quanto complesso inscindibile»).

Dunque, secondo la Corte, l'art. 11 cod. contratti pubblici segna una svolta rispetto alla precedente disciplina, nella vigenza della quale la giurisprudenza amministrativa aveva escluso che le stazioni appaltanti potessero imporre un determinato contratto collettivo negli atti di gara, ritenendo tale scelta compresa nel potere di organizzazione dell'operatore economico, con eventuale controllo dislocato sul piano della verifica dell'affidabilità dell'offerta (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 26 luglio 2024, n. 6770, che distingue l'attuale disciplina dalla previgente, dettata dall'art. 30, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici»). Il nuovo istituto dell'incorporazione del contratto "leader" direttamente negli atti di gara, ferma la

possibilità dell'offerente di applicare un contratto a tutele equivalenti, esprime una nitida funzione antidumping (sentenze n. 188 e n. 156 del 2025; in questo senso, anche la già citata relazione illustrativa allo schema definitivo di codice del Consiglio di Stato). L'incorporazione del CCNL non garantisce direttamente una retribuzione minima, ma, attraverso la tecnica del rinvio alla fonte collettiva qualificata, vuole assicurare che la competizione tra le imprese non avvenga a scapito delle tutele del lavoro. L'art. 11, come pure l'art. 41 cod. contratti pubblici, è stato qualificato come norma imperativa inderogabile (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 28 marzo 2025, n. 2605) e le correlate dichiarazioni di impegno, anche ai sensi dell'art. 57 cod. contratti pubblici, sono ritenute requisito necessario dell'offerta (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 3 dicembre 2025, n. 9510 e sezione quarta, sentenza 2 dicembre 2025, n. 9484). Le tutele normative ed economiche del CCNL "leader" costituiscono in questo modo un limite minimo inderogabile sottratto alle strategie competitive delle imprese.

La Corte prosegue, ricordando di essersi già pronunciata su disposizioni che utilizzano la tecnica del rinvio alla fonte collettiva qualificata a garanzia dei lavoratori (sentenza n. 226 del 1998, in tema di concessioni di pubblico servizio e in relazione all'art. 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento»; sentenza n. 51 del 2015, sul socio lavoratore di cooperativa, che ha escluso una violazione dell'art. 39 Cost.).

Secondo la Corte l'art. 11, commi da 1 a 4, cod. contratti pubblici appartiene allo stesso indirizzo normativo. Il legislatore statale ha inteso introdurre anche nella disciplina dei contratti pubblici uno strumento che tende a inverare i principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione dell'art. 36, primo comma, Cost., configurando un limite alla libertà di iniziativa economica privata, affinché non si svolga in contrasto con l'utilità sociale, come prevede l'art. 41, secondo comma, Cost. (in questo senso, già la relazione illustrativa allo schema definitivo di codice del Consiglio di Stato). Aggiunge, inoltre, che il modello del rinvio alla contrattazione qualificata, peraltro ripreso nella recente legge 26 settembre 2025, n. 144 (Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione) anche in relazione agli appalti di servizi, non esaurisce certamente il novero delle soluzioni possibili per dare attuazione ai principi del trattamento retributivo proporzionato e sufficiente, ma rappresenta, sotto il profilo del riparto della competenza legislativa, il punto di equilibrio attualmente configurato dal legislatore statale.

Venendo alla disposizione oggetto del presente giudizio, a parere della Corte il criterio premiale relativo al trattamento economico minimo orario di nove euro lordi è ulteriore e distinto rispetto ai descritti istituti del codice. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, per l'esigenza di uniformità nello specifico ambito della contrattualistica pubblica, sopra evidenziata, le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza. Ne consegue che le regioni non possono dettare una disciplina da esse difforme (da ultimo, sentenza n. 80 del 2025; tra le tante, sentenze n. 174 del 2024 e n. 23 del 2022). La scelta del legislatore toscano, invece, sposta il punto di equilibrio che il legislatore del codice ha delineato nella ricerca di un contemperamento tra la libertà di iniziativa economica degli operatori privati, nell'ottica di favorire la concorrenza "per il

mercato", e il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese (da ultimo, sentenze n. 188 e n. 80 del 2025).

Infine, la Corte non condivide neppure l'eccezione della difesa regionale secondo la quale l'amministrazione regionale, nel previgente quadro normativo, sarebbe già stata legittimata a fissare livelli retributivi nell'ambito di linee guida adottate dalla Giunta regionale volte alla garanzia di esigenze sociali. Sarebbe, perciò, illogico che la Regione non potesse fare con legge ciò che già poteva fare con linee guida.

Il riferimento della difesa regionale è all'art. 6-bis (Esigenze sociali) della legge reg. Toscana n. 18 del 2019, introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 febbraio 2023, n. 7, recante «Disposizioni in materia di linee guida per l'individuazione delle esigenze sociali di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). Modifiche alla l.r. 18/2019». L'art. 6-bis è stato abrogato dall'art. 3, comma 1, lettera b), della medesima legge reg. Toscana n. 30 del 2025, il cui art. 1 è oggetto del presente giudizio.

La Corte, tuttavia, evidenzia che dalla formulazione testuale della suddetta disposizione, il fondamento del potere di adottare linee guida è stato rinvenuto dallo stesso legislatore regionale nell'art. 30, comma 1, del previgente codice, dunque nella legislazione dello Stato. L'art. 30, comma 1, non è più in vigore, atteso che l'art. 226 (Abrogazioni e disposizioni finali), comma 1, cod. contratti

pubblici, ha disposto l'abrogazione del d.lgs. n. 50 del 2016 a decorrere dal 1° luglio 2023, salvo che per i procedimenti in corso, come definiti dal successivo comma 2.

In conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025 per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 24 e 25 settembre 2026 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Sentenza: 28 gennaio 2026, n. 56

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici, tutela della salute, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Parametri invocati: artt. 3, secondo comma, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere *e)* e *m)*, e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione

Oggetto: art. 26, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Liguria n. 20 del 2006 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale).

Esito:
illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *a)*, della legge in oggetto

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:
La Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, nel procedimento di impugnazione della decisione di parificazione del rendiconto della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2023, adottata dalla sezione di controllo per la stessa Regione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Liguria n. 20 del 2006, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere *e)* e *m)*, e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.
La disposizione censurata stabilisce che «[a]l finanziamento delle attività dell'ARPAL di cui alla presente legge si provvede mediante […] finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente».
In primo luogo, il giudice *a quo* denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., che prevede la competenza esclusiva dello Stato nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», per il contrasto con la norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto l'assenza di correlazione immediata e diretta fra il trasferimento all'ARPAL di risorse del FSR e l'erogazione di servizi afferenti ai LEA comporterebbe l'alterazione della struttura del perimetro sanitario prescritto dal richiamato art. 20 e vanificherebbe gli obiettivi di armonizzazione contabile che tale disposizione statale persegue.
Inoltre, sarebbero violati gli artt. 3, secondo comma, 32 e 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., quest'ultimo ancora in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto la destinazione di risorse del perimetro sanitario a generico favore del funzionamento dell'ARPAL

sarebbe suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la tutela del diritto alla salute.
A suo giudizio, inoltre, tale disposizione violerebbe anche gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., per contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, in ragione dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria derivante dalla destinazione di risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro sanitario, che la Regione Liguria avrebbe dovuto soddisfare attraverso le risorse ordinarie di bilancio.
La Corte ritiene fondata la questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul perimetro sanitario di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011. Essa, proprio con riferimento al meccanismo di finanziamento delle agenzie regionali ambientali, ha rilevato che la norma interposta di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria. Si è infatti riconosciuto che tale «norma interposta è specificamente funzionale, coerentemente con la sua rubrica (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA» (sentenza n. 1 del 2024, punto 4.2. del *Considerato in diritto*; in senso analogo, sentenze n. 169, n. 68 del 2024 e n. 132 del 2021).
Tale articolo 20 fissa anche «condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni (sentenza n. 197 del 2019)» (sentenza n. 4 del 2026).
In esso, infatti, si prevede l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera *a*), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera *a)* della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]».
Nel caso in esame, le disposizioni censurate prevedono una assegnazione indiscriminata di risorse all'ARPAL, senza distinguere tra quelle sanitarie – e, al loro interno, quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA – e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il FSR.
La Corte richiama pertanto quanto da essa già sostenuto nella sentenza n. 1 del 2024 (richiamata dalle successive sentenze n. 174 e n. 150 del 2025), avente ad oggetto una analoga disposizione della Regione Sicilia, evidenziando come nel caso in esame il contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 risulti accentuato dalla mancata predeterminazione della quota di finanziamento annuale di risorse del FSR trasferibili all'ARPAL.
La Corte ha inoltre precisato che «l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul "perimetro sanitario", che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici» (sentenze n. 174 del 2025 e n. 1 del 2024).

Sentenza: 10 marzo 2026, n. 57

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Oggetto: articoli 34, comma 2, e 50 della legge della Regione Piemonte 8 luglio 2025, n. 9 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2025)

Parametri invocati:
i) in relazione all'articolo 34 (Applicazione del deflusso ecologico), comma 2, della legge Regione Piemonte n. 9/2025: articolo 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione, in relazione agli articoli 76, commi 1, 2, 3, 4 e 7; 95, commi 4 e 6; 121, comma 4; 144, comma 1, e alla Parte B dell'Allegato 4 alla Parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché all'articolo 12-*bis* del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici); articolo 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di non deterioramento dei corsi d'acqua, di cui all'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;
ii) in relazione all'articolo 50 (Modifiche all'allegato A della legge regionale 19/2009) della legge Regione Piemonte n. 9/2025: articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione agli articoli 134, comma 1, lettera *c)*, 135, comma 1, 142, comma 1, lettera *f)*, e 143, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), agli articoli 3 e 18 delle norme di attuazione del piano paesaggistico regionale, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 3 ottobre 2017, n. 233-35836, nonché all'articolo 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Esito:
1) dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 34, comma 2, della legge della Regione Piemonte 8 luglio 2025, n. 9 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2025);
2) dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 50 della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025.

Estensore nota: Alice Simonetti

Sintesi:

La pronuncia in esame, che si riferisce a due articoli della legge annuale della Regione Piemonte di riordino dell'ordinamento regionale per l'anno 2025 (legge 8 luglio 2025, n. 9)

presenta un duplice profilo di interesse per quanto concerne la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha, infatti, impugnato in via principale, in primo luogo, l'articolo 34, comma 2, della citata l.r. n. 9/2025 (rubricato "Applicazione del deflusso ecologico") volto a disciplinare le modalità di calcolo "dinamico" dei corsi d'acqua regionali e, in secondo luogo, l'articolo 50 della medesima legge (rubricato "Modifiche all'allegato A della legge regionale 19/2009"), con cui il legislatore piemontese ha apportato delle modifiche all'allegato A (Cartografie delle aree naturali protette regionali, delle aree contigue e delle zone naturali di salvaguardia) del testo unico regionale sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità.

In particolare, ad avviso del ricorrente, l'articolo 34, comma 2, della l.r. Piemonte n. 9/2025 – introducendo una nuova modalità di calcolo del "deflusso ecologico" dei corsi d'acqua, da intendersi come "portata minima" – consentirebbe di aumentare i prelievi sul singolo corso d'acqua e sarebbe pertanto lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con conseguente violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli articoli 76, commi 1, 2, 3, 4 e 7; 95, commi 4 e 6; 121, comma 4; 144, comma 1, e alla Parte B dell'Allegato 4 alla Parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché all'articolo 12-bis del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici).

La stessa disposizione si porrebbe in contrasto, altresì, con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di non deterioramento dei corsi d'acqua, di cui all'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

L'articolo 50 della l.r. 9/2025, invece, nel prevedere una nuova perimetrazione di due aree protette regionali (come individuate, rispettivamente, al punto 26 – Parco naturale del Monte Fenera – e al punto 90 – Area contigua della fascia fluviale del Po piemontese – dell'Allegato A alla l.r. n. 19/2009), comporterebbe la riduzione della tutela del paesaggio e la violazione del principio di co-pianificazione paesaggistica, ponendosi pertanto in contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione agli articoli 134, comma 1, lettera *c)*, 135, comma 1, 142, comma 1, lettera *f)*, e 143, comma 2, del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), agli articoli 3 e 18 delle norme di attuazione del piano paesaggistico regionale, approvato con d.c.r. 3 ottobre 2017, n. 233-35836, nonché all'articolo 22 della legge n. 394/1991 (Legge quadro sulle aree protette).

La Regione Piemonte si è costituita in giudizio contestando tanto l'ammissibilità quanto la fondatezza delle questioni sollevate dalla difesa erariale.

Per quanto concerne le contestazioni riferite all'articolo 34, comma 2, della l.r. 9/2025, secondo la difesa regionale il ricorrente non avrebbe indicato quale norma statale interposta impedisca alla Regione di variare i criteri di definizione del deflusso minimo stabiliti dal piano tutela delle acque e dal regolamento regionale n. 14/2021 (al riguardo, è richiamata la sentenza della Corte n. 113 del 2024); inoltre, la questione sarebbe inammissibile anche per mancanza di lesività, dal momento che, in base all'articolo 34, comma 1, della medesima l.r. n. 9/2025, l'applicazione del deflusso ecologico è differita al 31 dicembre 2026.

Relativamente all'articolo 50 la difesa regionale sostiene, in buona sostanza, che spetti alle regioni la definizione dei confini delle aree di un parco naturale regionale, contestando sia l'assunto del ricorrente secondo cui la competenza regionale, una volta esercitata (e riconosciuta in sede di piano paesaggistico regionale, PPR), potrebbe esplicarsi solo mediante ampliamento delle aree protette e non in senso opposto, occorrendo, in tal caso, il previo assenso degli organi ministeriali, sia lo stesso obbligo di co-pianificazione, che – secondo la Regione – riguarderebbe la (sola) verifica di conformità al PPR dei piani d'area dei parchi di cui all'elenco contenuto nell'articolo 3, comma 7, delle stesse norme di attuazione del Piano, verifica che deve essere attuata congiuntamente tra il Ministero e la Regione.

Nel merito, la Corte – preso atto anche dell'opinione scritta presentata dall'Associazione italiana dei produttori idroelettrici (Assoidroelettrica) a titolo di *amicus curiae* e respinte le eccezioni di inammissibilità presentate dalla difesa regionale – ha ritenuto fondate nel merito entrambe le questioni.

Relativamente all'articolo 34, comma 2, della l.r. 9/2025, premessa un'ampia ricostruzione dell'evoluzione nel tempo della normativa statale in tema di risorse idriche, il Giudice delle leggi ha ricordato come la stessa sia da ricondurre alla materia della "tutela dell'ambiente", spettante alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. (sentenza n. 117 del 2020).

In questo scenario, le disposizioni del d.lgs. 152/2006 invocate come parametri interposti rispondono a molteplici finalità che attengono direttamente alla protezione delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque (sentenze n. 117 del 2020, n. 153, n. 65 e n. 44 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 229 del 2017). A tali finalità, ricorda la Corte (citando la sentenza n. 28 del 2013), è da ricondurre anche la "*garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico, in quanto volta ad evitare l'esaurimento della fonte*", da intendersi quindi riferita alla "conservazione" del bene acqua e non al mero utilizzo della stessa.

La sentenza ricorda, inoltre, come l'ambiente si qualifichi come una materia "trasversale", in grado di coinvolgere anche competenze del legislatore regionale che – tuttavia – può legittimamente esercitarle solo se elevano lo standard di protezione previsto dalla legislazione nazionale, che funge da limite minimo di salvaguardia dell'ambiente.

Nel caso in esame, invece, secondo la Corte l'intervento normativo regionale – "*oltre a non essere preceduto da un'adeguata istruttoria, né sorretto da alcun parametro tecnico-scientifico*" – avrebbe determinato una riduzione unilaterale dell'applicazione del deflusso ecologico modificando in senso peggiorativo lo standard ambientale posto dalla disciplina statale, poiché incide sull'equilibrio del bilancio idrico, consentendo l'aumento dei prelievi sui corsi d'acqua (per di più in situazioni già caratterizzate da "*ricorrenti deficit idrici stagionali*").

L'articolo 34, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 972025 risulta quindi in contrasto con profili essenziali della legislazione statale ed europea, quali il principio di non deterioramento della qualità delle acque, la necessaria conformità dei piani regionali al piano di bacino, l'indispensabile contributo, per la determinazione del giusto deflusso ecologico, di enti ad alta specializzazione tecnico-scientifica, con conseguente violazione sia del primo comma sia del secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Analizzando le censure riferite all'articolo 50 della l.r. 9/2025, la Corte ha dapprima ricordato come i princìpi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette sono dettati dalla legge n. 394/1991, la quale attribuisce sì alle Regioni la competenza per l'istituzione e la classificazione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale (articolo 2, comma 8, e articolo 22, comma 3), ma prescrivendo che le successive modifiche di perimetro – sia in sede di adozione o modifica del piano del parco, sia con legge regionale – avvengano nel rispetto del procedimento regolato dall'articolo 22 della medesima legge, compresa l'interlocuzione con le autonomie locali (sentenze n. 235, n. 221 e n. 115 del 2022, n. 276 e n. 134 del 2020).

Successivamente la Corte ha sottolineato la dirimente rilevanza, in *subiecta materia*, dei piani paesaggistici regionali (che la Regione Piemonte ha approvato con d.c.r. n. 233-35836 del 2017 previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali) e, in particolare, dell'obbligo di elaborazione congiunta del piano, quale "*principio inderogabile della legislazione statale, che, a sua volta, è un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica e mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente (ancora sentenze n. 6 del 2023 e n. 240 del 2020)*".

Premessa tale funzione – anche ricognitiva – del piano paesaggistico, nell'ambito di tale documento le aree di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *f)* del d.lgs. 42/2004, ossia quelle protette *ope legis*, tra cui i parchi naturali e le riserve regionali, sono oggetto di "ricognizione", nel senso che esse costituiscono un dato di fatto da cui la pianificazione paesaggistica non può prescindere (sentenza n. 115 del 2023); il successivo articolo 140, comma 2, prevede altresì la necessaria trasfusione nel piano della disciplina contenuta nei singoli provvedimenti di vincolo, con conseguente "*irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi» (sentenze n. 115 del 2023 e n. 135 del 2022)*".

Ciò premesso, nel caso di specie, per effetto della revisione in senso riduttivo delle due aree regionali protette, una parte dei territori, prima ricompresi nell'ambito delle previsioni del piano, è stata unilateralmente sottratta alla tutela paesaggistica, imposta sulle medesime aree dall'articolo 142, comma 1, lettera *f)*, cod. beni culturali, mentre avrebbe dovuto essere eventualmente valutata all'interno della co-pianificazione paesaggistica, di cui agli articoli 135 e 143, comma 2.

La regione, infatti, in tale contesto "*opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato*" (sentenza n. 164 del 2021).

La Corte costituzionale ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità sia dell'articolo 34, comma 2, sia dell'articolo 50 della legge della Regione Piemonte n. 9/2025.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 24 e 25 settembre 2026 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Sentenza: 24 marzo 2026, n. 61

Materia: Governo del territorio – LEP

Parametri invocati: art. 117, commi secondo, lettera m), per la materia "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*", e terzo, per la materia "*governo del territorio*"

Giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 3, commi 1 e 2, e 36 della legge Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale di riferimento. Modifiche alla l.r. 65/2014)

Esito:
- illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della l.r. Toscana 51/2025 nella parte in cui ha introdotto il comma 2-bis all'art. 99 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), limitatamente alle parole "*Resta ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al titolo VII, capo I di cui alla presente legge.*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della l.r. 51/2025, nella parte in cui ha introdotto il comma 2-ter dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente alle parole "*e limitazioni*";
- illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, che ha sostituito il comma 2 dell'art. 99 della l.r. Toscana 65/2014, limitatamente alle parole "*dall'articolo 252 septies e*", e 36, della l.r. Toscana 51/2025.

Estensore nota: Ferraro Domenico

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, commi 1 e 2, e 36 della l.r. Toscana n. 51/2025 per violazione dell'art. 117 Cost., sia con riguardo alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) sia, soprattutto, ai principi fondamentali del governo del territorio desumibili dall'art. 23-ter del d.P.R. 380/2001 (Testo unico sull'edilizia). In particolare, il ricorso censura la disciplina regionale sugli oneri di urbanizzazione nei mutamenti di destinazione d'uso "*verticali*", rilevando che la normativa statale consente soltanto l'imposizione degli oneri secondari ed esclude implicitamente quelli primari, mentre la legge regionale mantiene entrambe le tipologie. Tale divergenza si porrebbe in contrasto con la ratio statale di semplificazione e uniformazione del regime su tutto il territorio nazionale, determinando un'indebita interferenza con la competenza statale. La Regione Toscana sostiene l'assenza di un contrasto con l'art. 23-ter testo unico sull'edilizia, ritenendo che la norma statale si limiti a prevedere gli oneri di urbanizzazione secondaria

senza escludere espressamente quelli primari, che quindi resterebbero dovuti. La Corte, tuttavia, ritiene la questione fondata, affermando che la disciplina degli oneri di urbanizzazione rientra nei principi fondamentali della materia "*governo del territorio*", che tali oneri, quali corrispettivi pubblici legati al carico urbanistico, devono essere regolati secondo criteri di uniformità nazionale, anche nelle ipotesi di riduzione o deroga. In particolare, la Corte interpreta l'art. 23-ter nel senso che la previsione dei soli oneri secondari implica l'esclusione implicita di quelli primari. Inoltre, la Corte ritiene che ciò sia coerente con la ratio di semplificazione e con il fatto che i mutamenti avvengono in contesti già urbanizzati. Ne consegue che la norma regionale, consentendo ai comuni di imporre anche oneri di urbanizzazione primaria, si pone in contrasto con i principi fondamentali statali ed è, per tale profilo, costituzionalmente illegittima. La seconda censura riguarda la previsione regionale che consente ai comuni di imporre "*condizioni e limitazioni*" ai mutamenti di destinazione d'uso, mentre l'art. 23-ter t.u. edilizia ammette soltanto le "*condizioni*". La Corte costituzionale ritiene la questione fondata, chiarendo che le "*condizioni*" e le "*limitazioni*" non sono equivalenti, ma esprimono diversi livelli di incidenza sul diritto di proprietà. Inoltre, la Corte ricorda che le prime costituiscono misure oggettive e non ostative, mentre le seconde rappresentano restrizioni più incisive. Pertanto, l'estensione operata dalla legge regionale attribuisce ai comuni un potere pianificatorio più ampio rispetto a quello consentito dalla disciplina statale di principio e viola l'art. 117, terzo comma, Cost., determinando l'illegittimità costituzionale della norma limitatamente al riferimento alle "*limitazioni*". Infine, la terza censura riguarda la disciplina regionale che differisce l'applicazione delle semplificazioni dell'art. 23-ter t.u. edilizia, subordinandola all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali entro un termine transitorio. La Corte ritiene la questione fondata, affermando che la normativa statale, qualificabile come principio fondamentale, prevede l'applicazione diretta e immediata della disciplina, senza necessità di interventi attuativi. La Corte prosegue specificando che tale applicazione opera anche nei confronti dei privati e non può essere condizionata o differita dalla legislazione regionale. Ne consegue che le disposizioni regionali che introducono un regime transitorio e subordinano l'efficacia della norma statale alla pianificazione comunale violano l'art. 117, terzo comma, Cost. e sono dichiarate costituzionalmente illegittime. Restano assorbite le ulteriori censure relative ai LEP. In conclusione, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità parziale della l.r. Toscana n. 51/2025, in particolare, dell'art. 3, comma 2, nella parte in cui consente l'applicazione del regime degli oneri comprensivo anche di quelli primari; dell'art. 3, comma 2-ter, limitatamente al riferimento alle "*limitazioni*", oltre che alle "*condizioni*"; degli articoli 3, comma 1, e 36, nella parte in cui differiscono l'applicazione della disciplina statale sui mutamenti di destinazione d'uso.