

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 asistemático 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 procedurali 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 invertere 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 temperamento 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.