

SULL'ESIGENZA DI UNIFORMITÀ NAZIONALE DELLA DISCIPLINA DEI CONTRATTI PUBBLICI – CORTE COST. N. 60 DEL 30 APRILE 2026

A cura di **Paola RUSSO***

Massima¹

Nell'ambito dei contratti pubblici lo spazio degli interventi di modulazione tra libertà di iniziativa economica privata e utilità sociale è delineato, quanto al profilo della competenza, dal legislatore statale. Spetta, infatti, a quest'ultimo la definizione degli istituti vincolanti e dei margini di scelta rimessi all'autonomia delle stazioni appaltanti, volti a commisurare le esigenze sociali in relazione alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto.

SOMMARIO

- 1. Il fatto 1**
- 2. La decisione 3**
- 3. Conclusioni 4**

1. IL FATTO

Con la sentenza n. 60 del 30 aprile 2026, la Corte costituzionale ribadisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di procedure di gara, criteri di selezione e di aggiudicazione.

La decisione trae origine dal ricorso notificato il 13 agosto 2025 dal Presidente del Consiglio dei ministri, opportunamente rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con cui promuoveva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2025 n. 30², rubricato «Tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Inserimento dell'articolo 6.1 nella l.r. 18/2019», lamentando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

La disposizione oggetto d'esame modificava l'art. 6 della precedente legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18³, introducendo la seguente disposizione (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».

Plurimi i profili sottesi all'unico motivo di ricorso.

Quanto al primo, relativo alla competenza legislativa esclusiva, il ricorrente sosteneva, coerentemente con un costante orientamento della Corte costituzionale, che la disciplina dei contratti pubblici (in particolare, delle procedure di selezione dei concorrenti e delle procedure di affidamento) e dei criteri di aggiudicazione rientrasse nell'ambito della concorrenza *per il mercato*, riservato alla competenza esclusiva statale in ragione di tutela e di uniformità nazionale della disciplina della concorrenza⁴. Tali istanze dovevano ritenersi confermate, a parere del ricorrente, nella qualificazione del Codice dei contratti pubblici come ‘riforma economico-sociale’, attuativa degli obblighi comunitari e, dunque, ostativo a qualsiasi intervento normativo regionale in grado di generare barriere territoriali distorsive della concorrenza⁵.

Per un secondo profilo, il ricorrente sottolineava l'illegittimità dell'intervento della Regione Toscana, avvenuto «nelle more dell'approvazione di un'adeguata normativa nazionale in tale

* Dottoressa in Giurisprudenza. Componente del Comitato Editoriale della Rivista “De Iustitia”.

¹ Massima non ufficiale.

² Cfr. l. 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).

³ Cfr. l. 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).

⁴ Si v. tra le altre, Corte cost., sent. n. 4 del 2022.

⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 174 del 2024.

ambito»⁶, poiché «l'intervento a titolo di cedevolezza invertita [...] sarebbe consentito solo nelle materie di competenza legislativa concorrente»⁷. Inoltre, non vi sarebbe stata alcuna lacuna normativa da colmare, poiché il D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 recava una compiuta disciplina dei criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture, e della tutela dei livelli salariali minimi sin dalla fase della progettazione. Rispetto a tale disciplina, dunque, il criterio premiale introdotto dalla Regione Toscana era da ritenersi *asistemático*, estraneo al sistema delineato dal Codice e incompatibile con le esigenze di bilanciamento tra tutela della concorrenza e finalità sociali riservato al legislatore statale.

Per un terzo profilo, il ricorrente censurava la cristallizzazione *ex ante* della valutazione in ordine all'adozione del criterio premiale, reso vincolante per le stazioni appaltanti, a opera della legge regionale in esame, mentre l'art. 108, comma settimo, del Codice dei contratti pubblici, al contrario, aveva sancito la discrezionalità delle stazioni appaltanti in ordine alla scelta di tali criteri (sulla base di un giudizio in concreto, alla luce dell'oggetto, della tipologia del contratto e della natura dell'affidamento)⁸.

Il quarto profilo concerneva il principio di separazione tra offerta tecnica e offerta economica, leso, a parere del ricorrente, dal criterio premiale introdotto dalla legge della Regione Toscana, poiché la valorizzazione di elementi economico-quantitativi e la conoscibilità dell'entità dell'offerta economica prima di quella tecnica, infatti, avrebbero potuto compromettere l'imparzialità della valutazione⁹.

Infine, il ricorrente rilevava come il legislatore statale avesse già considerato nella normativa le finalità perseguite dalla legge regionale (contrasto al *dumping* contrattuale, garanzia di adeguatezza dei livelli retributivi) mediante l'introduzione di un

sistema uniforme di tutele. Per tale motivo, l'introduzione di un ulteriore criterio premiale – regionale – avrebbe prodotto effetti diretti sull'esito delle gare, influenzando indirettamente la scelta degli operatori economici di parteciparvi, e, quindi, incidendo sulla concorrenzialità *per il mercato*.

Si costituiva in giudizio la Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo che le questioni prospettate dal ricorrente fossero dichiarate infondate.

A parere della resistente, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025 era «espressione delle competenze legislative regionali, concorrente e residuale, in materia di tutela del lavoro [...] e di servizi e politiche sociali»¹⁰. Inoltre, esso non avrebbe inciso sulle procedure di affidamento, sui criteri di selezione dei concorrenti o su quelli di aggiudicazione degli appalti (criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, criterio del miglior prezzo), integralmente disciplinati dal D. Lgs. n. 36 del 2023 coerentemente con le esigenze di uniformità più volte richiamate dalla giurisprudenza costituzionale.

Il criterio premiale regionale avrebbe operato, dunque, esclusivamente «nei bandi della Regione e degli enti da essa dipendenti o strumentali, ossia tutti gli enti facenti parte del bilancio regionale consolidato»¹¹, configurando una tutela incrementale e facoltizzante rispetto alla soglia salariale prevista per i lavoratori impiegati negli affidamenti ad alta intensità di manodopera. Ad avviso della Regione resistente, però, la sussistenza di una competenza legislativa esclusiva statale in materia di concorrenza non avrebbe comunque escluso un intervento regionale nel medesimo ambito.

Tale intervento sarebbe stato precluso solo se idoneo a influire sulle modalità di scelta del contraente¹²; in tal senso, il criterio censurato dal ricorrente (di carattere qualitativo e non discriminatorio) avrebbe operato indistintamente per tutte le

⁶ Cfr. preambolo della legge reg. Toscana n. 30 del 2025.

⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 60 del 30 aprile 2026, 1.2.2. *Ritenuto in fatto*. Si v. anche Corte cost., sent. n. 1 del 2009.

⁸ In tal senso, Corte cost., sent. n. 174 del 2024, che evidenzia la centralità assunta dal requisito di autonomia delle stazioni appaltanti nella valutazione in concreto della migliore offerta ai fini di un confronto concorrenziale effettivo.

⁹ Cfr. Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 1° marzo 2024, n. 2005.

¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 60 del 30 aprile 2026, 2.2, *Ritenuto in fatto*.

¹¹ Cfr. Ivi, 2.2.2, *Ritenuto in fatto*.

¹² Cfr. Corte cost., sent. n. 161 del 2020.

imprese, rimettendo la scelta definitiva all'operatore economico, libero di prediligere, o meno, la tutela incrementale ai fini della premialità, e senza pregiudizio della possibilità di accesso alla gara.

Quanto al quarto profilo considerato dal ricorrente – la paventata violazione del principio di separazione tra l'offerta tecnica e l'offerta economica – la difesa regionale evidenziava il carattere meramente qualitativo del criterio del trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi, da considerarsi, dunque, alla stregua di un criterio c.d. *on/off*, soddisfatto mediante una semplice manifestazione di volontà del partecipante alla gara, senza alcuna necessità per quest'ultimo di esplicitare il contenuto dell'offerta economica¹³.

A parere della difesa regionale, in ultimo, non vi era alcuna *cedevolezza invertita*, poichè l'intervento della Regione aveva interessato ambiti di competenza regionale. In ogni caso, però, la giurisprudenza costituzionale avrebbe ammesso la *cedevolezza invertita* nelle discipline in cui si intrecciano competenze statali e regionali, «per cui le regioni potrebbero normare provvisoriamente la materia, in attesa dell'intervento statale»¹⁴.

Nel corso del giudizio depositava opinione scritta, quale *amicus curiae*, la Confederazione Italiana del Lavoro (CGIL), sostenendo la legittimità costituzionale della legge regionale, in quanto «secondo la pacifica giurisprudenza unionale e amministrativa, le stazioni appaltanti potrebbero discrezionalmente introdurre criteri premiali ulteriori rispetto a quelli fissati dalla legge, purché non contravvengano ai principi unionali e nazionali e siano coerenti con l'oggetto dell'appalto, proporzionati, ragionevoli e trasparenti», e «atteso che la materia della concorrenza sarebbe riservata allo Stato dall'art. 117 Cost. in ragione della riserva all'Unione operata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la disciplina toscana, non

essendo lesiva della concorrenza unionale, non si porrebbe in contrasto neppure con la legislazione statale»¹⁵.

Così perimetrato, tale era il *thema decidendum* che veniva sottoposto alla Corte costituzionale.

2. LA DECISIONE

Preliminarmente, la Corte costituzionale procedeva all'inquadramento della disposizione impugnata, osservando come essa, pur non incidendo direttamente sui requisiti di partecipazione alla gara, fosse idonea a operare nella fase di valutazione delle offerte.

Quanto al caso di specie, a parere della Corte il criterio premiale introdotto dalla legge della Regione Toscana si poneva come strumento ulteriore e distinto rispetto agli istituti già previsti dal Codice dei contratti pubblici¹⁶, modificando autonomamente «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»¹⁷.

La Corte evidenziava, poi, come nell'ambito dei contratti pubblici lo spazio degli interventi di modulazione tra libertà di iniziativa economica privata e utilità sociale fosse delineato, quanto al profilo della competenza, dal legislatore statale.

Solo quest'ultimo, per l'appunto, poteva definire gli istituti vincolanti e i relativi margini di scelta rimessi all'autonomia delle stazioni appaltanti, volti a commisurare le esigenze sociali in relazione alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto.

¹³ Secondo principi consolidati nella giurisprudenza amministrativa, d'altra parte, sarebbe ammessa l'indicazione nell'offerta tecnica di alcuni elementi economici connessi a dati qualitativi, purché non consentano di ricostruire la complessiva offerta economica. Sul punto, si v. Consiglio di Stato, sezione quinta, sent. 6 febbraio 2025, n. 919.

¹⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 60 del 30 aprile 2026, 2.2.6., *Ritenuto in fatto*.

¹⁵ Cfr. Ivi, 3, *Ritenuto in fatto*.

¹⁶ Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, per l'esigenza di uniformità nell'ambito della contrattualistica pubblica 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, restando preclusa alle regioni la possibilità di dettare una disciplina da esse difforme.

¹⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 60 del 30 aprile 2026, 9.4, *Considerato in diritto*.

3. CONCLUSIONI

Considerati i profili esaminati, la Corte costituzionale dichiarava l'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).