CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **60/2026** (ECLI:IT:COST:2026:60)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **PETITTI**
Udienza Pubblica del **10/03/2026**; Decisione del **10/03/2026**
Deposito del **30/04/2026**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate: Art. 1 della legge della Regione Toscana 18/06/2025, n. 30.
Massime:
Atti decisi: **ric. 32/2025**

SENTENZA N. 60

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13 agosto 2025, depositato in cancelleria in pari

data, iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2026 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati dello Stato Marco Corsini e Emanuele Manzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 13 agosto 2025 e depositato nella medesima data, iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, 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.

1.1.– Il ricorrente riferisce che l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025, 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 precedente 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».

1.2.– Con un unico motivo di ricorso, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. per plurimi profili.

1.2.1.– Per un primo profilo, il ricorrente ritiene che, benché la disciplina della contrattualistica pubblica non sia riferibile a un unico ambito materiale, per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale rientrerebbero nella competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. tanto la tutela della concorrenza "nel mercato", quanto la promozione della concorrenza "per il mercato", nel rispetto dei principi unionali di libera circolazione delle merci, libera prestazione dei servizi, libertà di stabilimento, trasparenza e parità di trattamento (si richiama la sentenza di questa Corte n. 4 del 2022 e i precedenti ivi indicati).

Ad avviso dell'Avvocatura, sarebbe ascrivibile alla nozione di concorrenza "per il mercato", volta alla più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici, la disciplina delle procedure di gara, della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e, per quanto qui rileva, dei criteri di aggiudicazione (si richiama nuovamente la sentenza di questa Corte n. 4 del 2022 e i relativi precedenti), in ragione della necessità di tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sul territorio nazionale, anche in virtù del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.

Le istanze di uniformità sottese alla disciplina dei contratti pubblici troverebbero conferma, secondo il ricorrente, nella qualificazione del relativo codice, nel suo complesso, come riforma economico-sociale, attuativa degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e perciò vincolante anche per la competenza primaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (si cita la sentenza di questa Corte n. 45 del 2010, ripresa dalle successive sentenze n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010).

In questa prospettiva, differenti normative regionali e i relativi dislivelli di regolazione genererebbero di per sé barriere territoriali distorsive della concorrenza (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 174 del 2024 e n. 283 del 2009), tanto che sarebbe preclusa alla competenza legislativa regionale anche l'introduzione di norme pro-concorrenziali (si cita la sentenza di questa Corte n. 23 del 2022).

1.2.2.– Per un secondo profilo, ad avviso del ricorrente, il legislatore toscano sarebbe intervenuto «nelle more dell'approvazione di un'adeguata normativa nazionale in tale ambito», come recita il preambolo della legge reg. Toscana n. 30 del 2025. L'intervento a titolo di cedevolezza invertita, tuttavia, sarebbe consentito solo nelle materie di competenza legislativa concorrente (si cita la sentenza di questa Corte n. 1 del 2009). Anche di recente questa Corte avrebbe ribadito, proprio nei confronti di una legge della Regione Toscana in tema di concessioni demaniali marittime, che il legislatore regionale non può intervenire in un ambito che non gli pertiene neppure in presenza di una lamentata inerzia del legislatore statale (si rinvia alla sentenza di questa Corte n. 89 del 2025).

In ogni caso, ad avviso dell'Avvocatura, il legislatore statale non sarebbe per nulla «assente o distratto», poiché il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), come tutti i codici che l'hanno preceduto, reca una compiuta disciplina dei criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture, che tratta ampiamente e «in maniera "chiusa"» la tutela dei livelli salariali minimi sin dalla fase della progettazione. Il ricorrente richiama l'art. 41, comma 13, cod. contratti pubblici, sulla redazione del progetto, l'art. 102, in tema di dichiarazioni di impegno del concorrente, gli artt. 109 e 110, relativi alla valutazione dell'offerta. Rispetto a questa disciplina, il criterio premiale introdotto dal legislatore toscano si presenterebbe come «del tutto asistematico». Proprio in relazione ai criteri premiali, d'altra parte, questa Corte avrebbe chiarito che la possibilità di introdurli, anche in via transitoria, sarebbe riservata allo Stato, cui spetterebbe definire il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e gli altri interessi pubblici con essa interferenti, tra cui il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese (si richiama ancora la sentenza n. 4 del 2022).

1.2.3.– Per un terzo profilo, il ricorrente censura il fatto che l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025 opererebbe «una cristallizzazione *ex ante*» della valutazione in ordine all'adozione del criterio premiale, vincolante per le stazioni appaltanti, mentre l'art. 108, comma 7, cod. contratti pubblici rimetterebbe alla discrezionalità delle stazioni appaltanti la scelta di tali criteri sulla base di un giudizio in concreto, alla luce dell'oggetto, della tipologia del contratto e della natura dell'affidamento. La garanzia di un confronto concorrenziale effettivo, infatti, richiederebbe l'autonomia delle stazioni appaltanti nella valutazione caso per caso della migliore offerta (si richiama la sentenza di questa Corte n. 174 del 2024).

1.2.4.– Per un quarto profilo, l'Avvocatura generale dello Stato lamenta che il criterio premiale pregiudicherebbe il principio di separazione tra l'offerta tecnica e l'offerta economica, per cui è precluso l'inserimento di elementi economico-quantitativi nella documentazione dell'offerta tecnica-qualitativa. Anche la mera possibilità di conoscere l'entità dell'offerta economica prima di quella tecnica, infatti, potrebbe compromettere l'imparzialità della valutazione (si richiamano Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 1° marzo 2024, n.

2005 e 24 gennaio 2019, n. 612).

1.2.5.– Infine, il ricorrente rileva che le esigenze di contrasto al *dumping* contrattuale e di garanzia di un livello retributivo adeguato, cui vorrebbe far fronte il legislatore regionale, sarebbero già considerate dall'art. 11 cod. contratti pubblici, che ha introdotto l'obbligo delle stazioni appaltanti di indicare nei documenti di gara il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) "leader" di settore. La disposizione prevede, al comma 3, la possibilità dell'operatore economico di optare per un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente.

Da ultimo, il legislatore statale è intervenuto con il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 (Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), che ha introdotto un nuovo Allegato I.01 al codice, volto a orientare le stazioni appaltanti nella selezione del CCNL da indicare nei documenti di gara e nella valutazione di equivalenza del diverso CCNL dichiarato dall'offerente. Tale valutazione si imperniererebbe anzitutto, ai sensi degli artt. 2 e 4 del medesimo Allegato, sul rispetto del «valore economico» minimo del complesso delle componenti fisse della retribuzione globale, analiticamente individuate *ex lege*, quale derivante dall'applicazione del CCNL indicato dalla stazione appaltante. Sulla base di questa disciplina, secondo il ricorrente, il ribasso dell'offerta non potrebbe mai essere ottenuto in danno dei lavoratori mediante l'applicazione di un CCNL che, essendo incoerente rispetto alle lavorazioni, comporti minori tutele economiche e normative.

Limiti ancora più stringenti sarebbero previsti in materia di subappalto, a mente dell'art. 119, comma 12, cod. contratti pubblici, con il vincolo per il subappaltatore di riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello garantito dal contraente principale e di applicare lo stesso CCNL quando le attività del subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto.

Siffatte «clausole sociali di trattamento minimo» troverebbero fondamento nella finalità di assicurare uno standard minimo di protezione sociale in base al principio della migliore realizzazione dell'interesse pubblico (si richiama la sentenza di questa Corte n. 226 del 1998).

Il legislatore statale, pertanto, ad avviso del ricorrente, avrebbe già definito «un sistema uniforme di tutele non negoziabili» dei lavoratori impiegati nei contratti pubblici, operando un bilanciamento tra la libertà di iniziativa dell'impresa e la tutela delle condizioni di lavoro nell'ottica di una piena e uniforme applicazione di regole pro-concorrenziali in materia di scelta del contraente, rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. L'introduzione di un nuovo criterio premiale a livello regionale, invece, produrrebbe effetti diretti sull'esito delle gare e influenzerebbe indirettamente la scelta degli operatori economici di parteciparvi, incidendo sulla concorrenzialità "per il mercato". Questa Corte dovrebbe, quindi, secondo l'Avvocatura, confermare il consolidato principio per cui la possibilità di introdurre criteri premiali è riservata allo Stato, cui compete definire il punto di equilibrio tra concorrenti interessi (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 4 del 2022, n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016).

2.– Con atto depositato il 19 settembre 2025 si è costituita in giudizio la Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

2.1.– La difesa regionale premette che la legge reg. Toscana n. 30 del 2025 sarebbe volta a promuovere la qualità e la sicurezza del lavoro e a perseguire la stabilità occupazionale nei contratti pubblici di appalto e di concessione eseguiti nel territorio regionale, ponendosi in linea con la precedente legge reg. Toscana n. 18 del 2019.

2.2.– Secondo la Regione resistente, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025 sarebbe espressione delle competenze legislative regionali, concorrente e residuale, in materia di tutela del lavoro (si richiama la sentenza di questa Corte n. 219 del 2005) e di servizi e politiche sociali (si citano le sentenze di questa Corte n. 91 del 2020, n. 124 del 2009 e n. 50 del 2008).

2.2.1.– La Regione ritiene innanzitutto di non essere intervenuta sulle modalità di affidamento, di selezione dei contraenti, né sui criteri di aggiudicazione, ossia il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o il criterio del miglior prezzo, che resterebbero disciplinati dal d.lgs. n. 36 del 2023, nel rispetto delle esigenze di uniformità più volte richiamate dalla giurisprudenza costituzionale.

2.2.2.– Il criterio premiale introdotto con l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025, inoltre, opererebbe soltanto nei bandi della Regione e degli enti da essa dipendenti o strumentali, ossia tutti gli enti facenti parte del bilancio regionale consolidato, e configurerebbe una tutela incrementale e facoltizzante rispetto alla soglia salariale prevista per i lavoratori impiegati negli affidamenti ad alta intensità di manodopera, risultando, pertanto, inconferenti le disposizioni richiamate dal ricorrente relative all'inderogabilità dei minimi salariali, per come definiti dai contratti collettivi e dalle tabelle ministeriali di cui all'art. 41, comma 13, cod. contratti pubblici.

2.2.3.– Ad avviso della Regione, in ogni caso, il limite derivante dalla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza non escluderebbe l'intervento regionale negli spazi espressivi di una correlata competenza; tale intervento sarebbe precluso solo quando finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente (si richiama la sentenza di questa Corte n. 161 del 2020). Da questo punto di vista, la tutela incrementale prevista dalla disposizione impugnata non avrebbe effetti distorsivi della concorrenza. A differenza della legge piemontese oggetto della sentenza di questa Corte n. 4 del 2022, il criterio censurato non introdurrebbe alcun requisito di «territorialità» del personale impiegato e non porrebbe alcuna «barriera all'ingresso» del micro-mercato costituito dalla singola gara, non impedendo all'operatore economico di presentare domanda, né condizionandone la partecipazione a oneri che la renderebbero incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile. Il criterio previsto dal legislatore toscano, infatti, di carattere qualitativo e non discriminatorio, opererebbe indistintamente per tutte le imprese, rimettendo in definitiva alla libera scelta dell'operatore economico se aderire o meno alla tutela incrementale ai fini della premialità e senza pregiudizio della possibilità di accesso alla gara.

2.2.4.– Quanto alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, il criterio premiale impugnato opererebbe solo negli affidamenti aggiudicati secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in cui la componente del lavoro rappresenta la parte maggioritaria, se non quasi esclusiva, della prestazione, quali i servizi di pulizia, di guardiania e di vigilanza, e sempre a condizione che dalle tabelle ministeriali risulti un salario inferiore a nove euro l'ora. Resterebbe intatta, inoltre, la discrezionalità della stazione appaltante nella ponderazione, da definirsi per ogni singola gara in relazione alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto. Sarebbe, pertanto, inconferente il richiamo del ricorrente alla sentenza di questa Corte n. 174 del 2024, relativa a una disposizione regionale che imponeva un punteggio minimo inderogabile dell'offerta tecnica, in cui l'autonomia della stazione appaltante sarebbe stata lesa proprio dall'impossibilità di una diversa ponderazione.

2.2.5.– Quanto alla paventata violazione del principio di separazione tra l'offerta tecnica e l'offerta economica, la difesa regionale sostiene che il criterio del trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi sarebbe qualitativo e non impingerebbe sull'offerta economica, configurandosi come un criterio cosiddetto on/off, assolto unicamente dall'espressione di volontà del partecipante alla gara, senza necessità di documentazione a supporto, né di esplicitazione dei contenuti economici dell'offerta. 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 (si richiamano Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 6 febbraio 2025, n. 919 e 15 settembre 2022, n. 8011; sezione terza, sentenza 9 gennaio 2020, n. 167).

2.2.6.– Secondo la difesa regionale, infine, non verrebbe in gioco la cosiddetta cedevolezza invertita evocata dal ricorrente, in quanto il legislatore regionale è intervenuto su ambiti di propria competenza. La giurisprudenza costituzionale, in ogni caso, 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 (si richiama la sentenza di questa Corte n. 1 del 2019); non sarebbero, del pari, state dichiarate costituzionalmente illegittime leggi regionali di attuazione di una direttiva in materia ambientale, inattuata dal legislatore statale (si rinvia alla sentenza di questa Corte n. 398 del 2006).

3.– In data 13 ottobre 2025, ha depositato opinione scritta quale *amicus curiae* la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), ammessa con decreto presidenziale del 23 gennaio 2026.

La CGIL ritiene che la disposizione regionale controversa non sia costituzionalmente illegittima 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. Il criterio premiale relativo alla soglia salariale, inoltre, non introdurrebbe alcuna discriminazione territoriale e non altererebbe le condizioni di accesso alla gara. 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 (si richiamano Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, sentenza 17 novembre 2015, causa C-115/14, RegioPost GmbH & Co. KG e le conclusioni dell'Avvocato generale Biondi del 3 luglio 2025, causa C-210/24, AESTE).

4.– La Regione Toscana ha depositato memoria in data 16 febbraio 2026.

La difesa regionale, nel ribadire gli argomenti già spesi a sostegno nella non fondatezza, insiste sulla valenza non territorialmente discriminatoria del criterio premiale introdotto, dunque sulla sua compatibilità con la disciplina unionale.

5.– In data 17 febbraio 2026 ha depositato memoria anche l'Avvocatura generale.

Nel replicare alle deduzioni della difesa regionale e agli argomenti dell'*amicus curiae*, la difesa statale richiama la sentenza n. 188 del 2025 di questa Corte, relativa a una legge della Regione Puglia, che, pur nella diversità dell'oggetto e dei parametri, confermerebbe la riconducibilità alla materia della tutela della concorrenza della disciplina degli affidamenti pubblici. Sarebbe, pertanto, irrilevante il carattere non geograficamente discriminatorio del criterio premiale toscano, essendo a monte dirimente la riserva di tali criteri alla competenza legislativa esclusiva statale.

In merito alla giurisprudenza unionale, il ricorrente rileva che essa si sarebbe espressa in senso a volte favorevole, a volte sfavorevole a previsioni nazionali comportanti un salario minimo, ma sempre nell'ambito di un giudizio di proporzionalità volto a verificare l'incidenza delle misure sulla libera prestazione dei servizi, confermando in questo modo la loro ascrivibilità alla tutela della concorrenza (si richiamano le sentenze RegioPost, nonché CGUE,

nona sezione, 18 settembre 2014, causa C-549/13, Bundesdruckerei GmbH, e seconda sezione, 3 aprile 2008, causa C-346/06, Ruffert).

La medesima giurisprudenza, avendo a oggetto il rispetto dei principi unionali da parte di clausole sociali, nulla direbbe in ordine al riparto interno della competenza legislativa, come confermerebbe la recente pronuncia relativa alla direttiva sul salario minimo, che avrebbe ribadito le prerogative degli Stati nell'adozione di un modello legale, negoziale o misto per la garanzia di retribuzioni adeguate (si cita CGUE, grande sezione, sentenza 11 novembre 2025, causa C-19/23, Regno di Danimarca contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea).

Considerato in diritto

6.– Con il ricorso iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025, che modifica la legge reg. Toscana n. 18 del 2019 introducendo l'art. 6.1, a mente del quale: «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».

6.1.– Il ricorrente deduce 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.

6.2.– La Regione Toscana, nei propri scritti difensivi, sostiene che il criterio premiale andrebbe ricondotto alle competenze legislative regionali, rispettivamente concorrente e residuale, in materia di tutela del lavoro e di servizi e politiche sociali. Nel settore dei contratti pubblici, infatti, la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza non potrebbe ritenersi così assorbente da escludere ogni intervento regionale. Il criterio premiale, in ogni caso, non si porrebbe in contrasto con le disposizioni del codice dei contratti pubblici relative all'inderogabilità dei salari minimi, ma introdurrebbe una tutela ulteriore, facoltativa e aggiuntiva, che non precluderebbe l'accesso alla gara, ma opererebbe nella sola fase di valutazione delle offerte. Il criterio, inoltre, non avrebbe carattere discriminatorio, applicandosi in maniera eguale a tutti gli operatori del mercato. Non sussisterebbe una lesione dell'autonomia delle stazioni appaltanti, applicandosi il criterio ai soli affidamenti ad alta intensità di manodopera e non intaccando la discrezionalità nella ponderazione. Ancora, l'operatività del criterio richiederebbe una mera dichiarazione

dell'offerente circa la sua applicazione, senza documentazione a supporto. Il divieto di commistione tra offerta tecnica e offerta economica, comunque, non andrebbe inteso in maniera assoluta, essendo ammessa in alcuni casi l'esposizione di valori economici nell'offerta tecnica. Erroneamente, infine, il ricorrente avrebbe fatto riferimento alla cedevolezza invertita, dal momento che la Regione avrebbe disciplinato ambiti di propria competenza; un intervento in via provvisoria sarebbe comunque consentito nel caso in cui, come nella specie, si intreccino competenze statali e regionali, in attesa dell'intervento dello Stato.

7.– Conviene premettere un inquadramento della disposizione impugnata.

L'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025 introduce l'obbligo di inserire nei bandi della Regione e dei suoi enti strumentali un criterio qualitativo premiale consistente nell'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi ai lavoratori impiegati nell'appalto pubblico o concessione. Trattandosi di un criterio premiale, esso non delimita direttamente i requisiti di accesso alla gara, ma opera nella fase di valutazione delle offerte.

Come emerge dal preambolo della legge reg. Toscana n. 30 del 2025, la disposizione ha la finalità di promuovere la qualità e la sicurezza del lavoro, contrastare il *dumping* contrattuale nei contratti pubblici d'appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale e favorire la stabilità occupazionale. A questi fini, il legislatore toscano ha inteso adottare misure idonee a garantire un livello retributivo adeguato e attuale ai lavoratori dipendenti del soggetto aggiudicatario.

Quanto all'ambito oggettivo di applicazione, dal dato letterale non è del tutto chiaro, come eccepisce l'Avvocatura generale nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, se il criterio premiale trovi applicazione in tutti gli appalti, e tra di essi anche negli affidamenti ad alta intensità di manodopera, oppure soltanto in questi ultimi, potendo intendersi in entrambi i significati l'espressione «con particolare riguardo» contenuta nella disposizione impugnata.

7.1.– Giova, inoltre, ricordare che, come evidenziato dalla difesa statale, questa Corte si è occupata di recente dei ricorsi proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di due leggi della Regione Puglia, che configuravano il riconoscimento di un trattamento economico minimo non inferiore a nove euro l'ora quale criterio di selezione del contratto collettivo nazionale applicabile nelle gare avviate dalla Regione e dai suoi enti strumentali. Nel dichiarare inammissibili entrambi i ricorsi, con i quali veniva denunciata la violazione degli artt. 36, 39, ultimo comma, e 117, secondo comma, lettere *l*) e *m*), Cost., questa Corte ha tuttavia avvertito che restava impregiudicata ogni valutazione di merito in ordine ai profili attinenti al riparto di competenze tra Stato e regioni in tema di tutela della concorrenza nonché ai profili della competenza statale in materia di ordinamento civile non dedotti nei ricorsi oggetto di scrutinio (sentenza n. 188 del 2025).

8.– Proprio per la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza è fondata la prima censura sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (*supra*, punto 6.1., *sub a*).

8.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la nozione di "concorrenza" di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost. "non può non riflettere quella operante in ambito europeo" (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia

apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)» (sentenze n. 44 del 2023, n. 4 del 2022 e n. 137 del 2018). In questa seconda accezione, attraverso la tutela della concorrenza, vengono perseguite finalità di ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (ancora, sentenze n. 4 del 2022, n. 137 del 2018 e n. 299 del 2012).

8.2.– Sul piano interno del riparto della competenza legislativa, costituisce altresì un’affermazione consolidata quella che la tutela della concorrenza ha natura trasversale, non presentando confini certi (sentenze n. 401 del 2007 e n. 14 del 2004). Merita chiarire, tuttavia, che essa non è un *passpartout* in grado di giustificare l’attrazione indiscriminata di ogni intervento legislativo alla competenza esclusiva statale e l’esclusione aprioristica di qualsivoglia intervento regionale. Se così non fosse, verrebbe meno la sua stessa matrice trasversale, finendosi per consumare le competenze regionali, peraltro in una serie innominata di ambiti materiali. Sin dalla prima giurisprudenza successiva alla revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, d’altra parte, questa Corte ha avvertito che «una dilatazione massima di tale competenza, che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell’art. 117 Cost., che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico» (sentenza n. 14 del 2004).

8.2.1.– La competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, perciò, non è necessariamente escludente le competenze legislative regionali e va misurata, nella sua portata e nei suoi obiettivi, in rapporto ai settori materiali in cui si manifesta.

In relazione alla disciplina del noleggio con conducente, per esempio, questa Corte ha riconosciuto che la competenza regionale in materia di trasporto pubblico locale può intersecare discipline finalizzate al perseguimento di finalità concorrenziali, suscettibili di essere attratte dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di natura finalistica e trasversale, entro i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità nel perseguimento della finalità che delimita il suo stesso perimetro (da ultimo, sentenza n. 163 del 2025; tra le molte, sentenza n. 206 del 2024).

Secondo un analogo schema, questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali. Il riferimento alla tutela della concorrenza, pertanto, non può ritenersi così pervasivo da impedire alle regioni ogni spazio di intervento espressivo di una competenza correlata, purché la normativa regionale non influisca sulle modalità di scelta del contraente e non incida sull’assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali (da ultimo, sentenza n. 89 del 2025).

8.2.2.– Nello specifico settore dei contratti pubblici, tuttavia, l’intreccio tra competenze legislative statali e regionali assume un assetto peculiare. Questa 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 sub-regionali. 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).

8.2.3.– L’ambito dei contratti pubblici, in effetti, manifesta in maniera più intensa l’esigenza di uniformità di disciplina, che questa Corte 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, 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).

8.2.4.– La disciplina dei contratti pubblici, d’altra parte, come detto, 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, questa 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).

8.3.– Venendo alla disposizione impugnata, l’art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 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).

9.– Anche con riguardo al secondo profilo di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. dedotto nel ricorso (*supra*, punto 6.1., *sub b*), la questione è fondata.

9.1.– Come già accertato, il legislatore regionale è intervenuto in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva statale.

Oltretutto, diversamente da quanto osserva la difesa regionale, non esiste neppure un vuoto normativo nella legislazione statale. 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.

9.2.– Per ciò che attiene ai costi della manodopera, per i contratti di lavori, servizi e forniture sin dalla fase della progettazione il costo medio del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, tenuto conto della dimensione o natura giuridica delle imprese, delle norme in materia previdenziale e assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali (art. 41, comma 13, cod. contratti pubblici). Per i contratti di lavori e servizi, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a individuare nei documenti di gara i costi della manodopera sulla base delle richiamate tabelle ministeriali. I costi della manodopera sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale (art. 41, comma 14, cod. contratti pubblici).

L'individuazione del costo del lavoro ai fini dei contratti pubblici, pertanto, è affidata a una ricognizione periodica operata dall'amministrazione statale in via uniforme per tutto il territorio nazionale, tenendo conto dei fattori indicati (criterio dimensionale e natura giuridica delle imprese, discipline previdenziali e assistenziali, settori merceologici e differenze tra aree territoriali).

Quanto alle scansioni procedimentali, gli obblighi dichiarativi dei costi della manodopera nell'offerta economica e il correlato automatismo espulsivo (art. 108, comma 9, cod. contratti pubblici) rispondono «all'esigenza perseguita dal nuovo codice dei contratti pubblici di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo, consentendo alla stazione appaltante di verificare con trasparenza ed *ex ante*, sulla base dei costi dichiarati nella stessa offerta, come gli operatori siano giunti a formulare il prezzo, evitando in tal modo un pregiudizio alla tutela del lavoro» (sentenza n. 80 del 2025).

I costi dichiarati costituiscono uno degli elementi specifici di valutazione dell'anomalia dell'offerta (art. 110, comma 1, cod. contratti pubblici), fermo restando che non sono ammesse giustificazioni in relazione ai trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge (art. 110, comma 4, lettera *a*) e che l'offerta è esclusa se il costo

del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle tabelle ministeriali (art. 110, comma 5, lettera *d*).

9.3.– 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»).

9.3.1.– 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»).

9.3.2.– 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.

9.3.3.– 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.

9.3.4.– Questa Corte si è 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.).

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).

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.

9.4.– Venendo alla disposizione oggetto del presente giudizio, 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 di questa Corte, per l'esigenza di uniformità nello specifico ambito della contrattualistica pubblica, di cui si è detto, 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).

Anche per questo profilo, pertanto, la questione è fondata.

10.– Nel corso dell'udienza pubblica, la difesa regionale ha eccepito che 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 possa fare con legge ciò che già poteva fare con linee guida.

10.1.– 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.

L'art. 6-*bis* della legge reg. Toscana n. 18 del 2019 prevedeva che: «1. […] le esigenze sociali di cui all'articolo 30, comma 1, terzo periodo, del d.lgs. 50/2016, che ispirano i criteri di aggiudicazione, da prevedere nei bandi, sono stabilite attraverso linee guida approvate con deliberazione della Giunta regionale. 2. Le esigenze sociali del comma 1 rispondono anche alla necessità di garantire un livello retributivo, adeguato ed attuale, dei lavoratori dipendenti del soggetto aggiudicatario».

Come è reso chiaro dalla formulazione testuale della 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.

Nondimeno, l'art. 6-*bis* della legge reg. Toscana n. 18 del 2019, ora anch'esso abrogato, conferma che nell'ambito dei contratti pubblici lo spazio degli interventi di modulazione tra libertà di iniziativa economica privata e utilità sociale è delineato, sotto il 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.

L'argomento speso dalla difesa regionale, pertanto, non può essere condiviso.

11.– In conclusione, deve dichiararsi 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.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti nel ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara 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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.